



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

TRABAJOS GANADORES DEL  
1<sup>er</sup> CONCURSO LATINOAMERICANO  
DE ENSAYO UNIVERSITARIO (2017)





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

---

**Derechos Reservados © Instituto Nacional de Transparencia,  
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)**

Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,  
Delegación Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530.

Primera edición, mayo de 2018.

ISBN: 978-607-97892-6-8

Impreso en México / *Printed in Mexico*

**EJEMPLAR DE DISTRIBUCIÓN GRATUITA**

# DIRECTORIO

---

## PLENO DEL INAI

**Francisco Javier Acuña Llamas**  
Comisionado Presidente

**Oscar Mauricio Guerra Ford**  
Comisionado

**María Patricia Kurczyn Villalobos**  
Comisionada

**Rosendoevgueni Monterrey Chopov**  
Comisionado

**Joel Salas Suárez**  
Comisionado

## 1er CONCURSO LATINOAMERICANO DE ENSAYO UNIVERSITARIO (2017)

---

### COMITÉ TÉCNICO

#### PRESIDENTE

**Cristóbal Robles López**  
Director General de Promoción y Vinculación con la Sociedad

#### INTEGRANTES

**Arminda Balbuena Cisneros**  
Directora General de Capacitación

**Joaquín Jaime González Casanova Fernández**  
Director General de Asuntos Internacionales

#### SECRETARIO TÉCNICO

**Isaúl Moreno Gómez**  
Director de Promoción

#### JURADO

**Lourdes Morales Canales**

**Socorro Apreza Salgado**

**Cecilia del Carmen Azuara Arai**

**Ernesto Gómez Magaña**

**Guillermo Noriega Esparza**



# ÍNDICE

---

7 Presentación

## CATEGORÍA LICENCIATURA

9 PRIMER LUGAR

Muro de contención contra la corrupción.

**Walter Alejandro Cruzatti Ojanama**

29 SEGUNDO LUGAR

Derecho a la información.

La participación ciudadana como control democrático

**Emmanuel Medina Zepeda**

45 TERCER LUGAR

La consolidación de la democracia mexicana a partir de los derechos fundamentales del acceso a la información y la libertad de expresión

**Cristóbal José Roa Tamborrell**

## CATEGORÍA POSGRADO

61 PRIMER LUGAR

Transparencia y participación para el fortalecimiento de la democracia y las decisiones públicas: un análisis institucional a 20 años de evolución de los derechos políticos en la Ciudad de México

**Omar Elí Manríquez Santiago**

99 SEGUNDO LUGAR

La prueba de daño como palanca democratizadora en México

**Benjamín Alejandro Cervantes Pérez**

123 TERCER LUGAR

Más que usuarios, ciudadanos. Las políticas de transparencia y acceso a la información pública como una cuestión cívica

**Víctor Alejandro Villegas Corona**

147 MENCIÓN HONORÍFICA

El fomento de la participación ciudadana en los *millennials* a través de la publicidad digital

**Lucila Marín Barrera**



# PRESENTACIÓN

---

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), se complace en presentar los ensayos ganadores del Primer Concurso Latinoamericano de Ensayo Universitario. Este concurso inició su convocatoria el 1 de junio y culminó el 16 de octubre de 2017, y estuvo dirigido a estudiantes universitarios, de nivel licenciatura y posgrado, de toda Latinoamérica.

El tema del concurso que da título a la presente obra es *El acceso a la información pública como herramienta para el fortalecimiento de la democracia*. Éste surge de la vinculación estructural que existe entre el régimen democrático y la garantía del derecho de acceso a la información. Prueba de ello es que el Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública de la Organización de los Estados Americanos (OEA), reconoce el papel fundamental del acceso a la información pública en el proceso electoral y democrático, en la gobernabilidad del Estado, en la transparencia y 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, así como en la libertad de prensa.

El objetivo del concurso fue explicar de qué manera el ejercicio del derecho de acceso a la información fortalece los regímenes democráticos latinoamericanos en el ámbito de la transparencia, en los procesos democráticos o el de la participación ciudadana.

A todos los participantes los exhortamos a continuar con su formación profesional y a seguir esta línea de investigación; a los lectores, los invitamos a leer estos ensayos que abordan de una manera refrescante una temática sumamente importante para las naciones latinoamericanas.

Por último, agradecemos a nuestros ganadores por su contribución. Su esfuerzo implica una victoria en la consolidación del acceso a la información y la democracia.

**Comité técnico del Primer Concurso  
Latinoamericano de Ensayo Universitario**





**CATEGORÍA LICENCIATURA**  
**PRIMER LUGAR**

Muro de contención contra la corrupción

**Walter Alejandro Cruzatti Ojanama**



## Muro de contención contra la corrupción.

Walter Alejandro Cruzatti Ojanama

### Resumen

Se ha utilizado el título de “Muro de contención contra la corrupción” debido a que la presente investigación tiene como finalidad dar a conocer el alcance del derecho de acceso a la información establecido en el Art. 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), como el principal instrumento de lucha contra la corrupción; por ello, primero se aborda a grandes rasgos el derecho penal como un medio ineficaz para la lucha contra esta problemática, luego se examina el alcance y la importancia que tiene el derecho de acceso a la información a través de los estándares internacionales y la aplicación de un control de convencionalidad, para finalmente revisar diversas políticas de gobierno abierto y participación ciudadana, donde los estados han garantizado el derecho de acceso a la información obteniendo resultados muy favorables.

### Introito

Un rey, ante las constantes quejas emanadas del pueblo por el precio del pan, decidió dictar una ley para que los panaderos vendieran este alimento a un precio menor; los panaderos acataron la normativa de bajar el precio del pan y para no incurrir en pérdidas económicas decidieron disminuir el peso del pan. El rey, al darse cuenta de la disminución del peso del pan, decidió promulgar otra ley que exigiera a los panaderos hacer los panes con el mismo peso; fue entonces que los panaderos decidieron ponerle una pasa al pan, así el pan se vendería como bizcochuelo y no como pan,<sup>1</sup> enviando el mensaje de que las leyes no siempre solucionan los problemas, más aún cuando éstas no advierten el problema central.

Al igual que el rey que intentaba regular el problema del pan mediante la promulgación de leyes y éstas no lograban el resultado esperado, diversos estados en la actualidad han intentado acabar con el problema de la corrupción mediante amplia normativa —una tras otra— sin lograr el objetivo deseado, debido a que estas normas no parten del problema central que

es el garantizar el derecho de acceso a la información —que permite que la población pueda conocer cómo se administran sus recursos—, centrando la solución de esta problemática en la implementación de medios gravosos como lo es el incrementar el poder punitivo del derecho penal, a través de leyes severas, que desde un análisis costo beneficio se puede dilucidar que es más el costo —porque se lesionan derechos fundamentales como la libertad personal— que el beneficio esperado —la correcta administración de los recursos del Estado.

Temáticas que a continuación se abordan.

## 1. El derecho penal como muro de contención ineficaz contra la corrupción

En principio se debe entender que la corrupción es “tan antigua como la vida en comunidad”<sup>2</sup> ya que es “(...) la vía más rápida de lograr el poder”,<sup>3</sup> y también beneficiarse de este poder a costa del pueblo, y es que muchos políticos consideran que llegar al poder es un “negocio recíproco”,<sup>4</sup> porque en el camino hacia este objetivo hay mucha inversión y favores que posteriormente deben ser reembolsados, configurándose de esta manera la corrupción que presenta en su investigación y prueba múltiples obstáculos,<sup>5</sup> por ello algunos consideran que la corrupción se enmarca dentro de los “delitos sin víctimas”,<sup>6</sup> porque el sujeto pasivo de este delito es el Estado, que aparentemente no muestra afectación, pero que posteriormente se manifiesta en servicios y programas sociales ineficientes, situación que no ha podido ser resuelta ni con la adecuada tipificación y sanción de estas conductas.

Por ello, desde un análisis simplista diríamos que la solución al problema de la corrupción es maximizar el poder punitivo del Estado para sancionar a través de penas privativas de libertad las diversas conductas que configuran una acción u omisión que propicia la corrupción; sin embargo, esta alternativa ha quedado descartada porque no logra el objetivo deseado, y esto se debe a que no toda problemática se soluciona con el uso de la fuerza del Estado tal como señala Zafaroni,<sup>7</sup> que en palabras de Alberto Binder<sup>8</sup> sería, el resignarnos a utilizar solo la punición para solucionar cualquier desavenencia, como lo es la corrupción.

Basta tan solo con analizar la legislación penal de países de Latinoamérica como es el caso de Costa Rica,<sup>9</sup> Argentina,<sup>10</sup> Ecuador,<sup>11</sup> Perú,<sup>12</sup> entre otras, que sancionan duramente los actos de corrupción, para darnos cuenta que esta aparente solución de implementar medidas de punición para luchar contra la corrupción no es eficiente, puesto que a pesar de la implementación de estas disposiciones de carácter penal, aún existe, y peor aún, se ha incrementado la corrupción, esto debido a que estas normativas implementadas no atacan el problema central, ya que como señaló alguna vez Cornelio Tácito “cuando más corrupto es el Estado, más leyes tiene”.<sup>13</sup>

El derecho penal ha fracasado en el intento de ser un instrumento de control social, porque si realizamos un análisis costo beneficio es más el costo de enviar a una persona a la prisión por delitos de corrupción, que el beneficio que obtiene el Estado de cuidar sus caudales, aunado a ello, el incremento de las leyes penales ha propiciado que los funcionarios públicos elaboren nuevas modalidades para evitar ser detectados.

Y es que el problema de la corrupción está en que el pueblo desconoce cómo se administran sus recursos, debido a la existencia de barreras y a la carencia de mecanismos que permitan a

las personas ser parte de las políticas de gobierno. Por ello considero que la solución contra la corrupción es que el Estado debe crear las condiciones para que el pueblo conozca cómo se están administrando sus recursos, puesto que ello permitiría advertir en el momento oportuno que existe la posibilidad de la comisión de un acto de corrupción, y de esa manera impedir que el delito se consuma.

Sin embargo, poco o nada se ha hecho para garantizar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos a pesar de que la CADH exige a los estados, aplicar un control de convencionalidad y en ella garantizar el artículo 13.1 de este instrumento —derecho de acceso a la información—, es decir que la garantía de este derecho no es una alternativa que tiene el Estado, sino más bien una obligación con todas las personas que están en su jurisdicción, como a continuación se analiza.

## **2. La exigencia del control de convencionalidad por parte de los estados como instrumento protector del derecho de acceso a la información —Art. 13.1— y muro de contención contra la corrupción**

Antes de profundizar en el análisis del derecho de acceso a la información, como derecho humano que debe ser garantizado y respetado por los estados, primero abordaremos el contenido actual del control de convencionalidad, para luego abordar el alcance del derecho de acceso a la información en su plenitud.

### **2.1. El control de convencionalidad**

La CADH,<sup>14</sup> establece en el artículo 1 que: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción(..)”;

esto implica una doble obligación por parte del Estado, éstos son el deber de respeto y de garantía; respecto al primero consiste en que el Estado no debe vulnerar los derechos y libertades reconocidos en este instrumento, y respecto al segundo, esto es el deber de garantía, que implica el deber del Estado de adoptar mecanismos para la protección de estos derechos y libertades. Como se puede advertir, la primera es una obligación negativa, es decir, un no hacer por parte del Estado, y la segunda representa una obligación positiva, esto es un hacer por parte del Estado.

Aunado a ello el artículo 2 de este mismo instrumento establece que de no estar garantizados estos derechos y libertades, “(...) los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

Como se puede advertir, la CADH hace mucho énfasis en que los estados deben adoptar diversos mecanismos de carácter interno para proteger los derechos y libertades reconocidos en este instrumento; además de ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), ha realizado una configuración del control de convencionalidad mediante la jurisprudencia, es así que el primero en utilizar este término fue el juez de la Corte IDH, Sergio García Ramírez en el caso *Myrna Mack Chang vs Guatemala*<sup>15</sup> (2003), dando a entender el control de convencionalidad como el respeto de la unidad del Estado. Posteriormente, en

el caso *Almonacid Arellano vs Chile*,<sup>16</sup> se estableció que los administradores de justicia, “(...) deben abstenerse de aplicar cualquier norma contraria a [la CADH](..)”, repitiéndose este criterio en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs Perú*<sup>17</sup> (2006); posteriormente, en el caso *Heliodoro Portugal vs Panamá*<sup>18</sup> (2008), la Corte IDH estableció de forma específica que: “[e]l Poder Judicial no solo debe aplicar un ‘control constitucional’; sino, un ‘control convencional’, ex officio de la CADH, entre las normas internas y la CADH.” Todas estas iniciales jurisprudencias recordaban a los estados su obligación negativa de no vulnerar los derechos y libertades reconocidos en la CADH.

Es en casos como *Yatama vs Nicaragua* (2005),<sup>19</sup> *Neira Alegria y otros vs Perú* (1995),<sup>20</sup> entre otros, que la Corte IDH exigió a los estados adoptar mecanismos de disposición interna para proteger los derechos y libertades reconocidos en la CADH, es decir, armonizar su jurisdicción interna a la luz de este instrumento, ya que la jurisprudencia de la Corte IDH es vinculante a todos los estados.

Dentro de todo este marco normativo y jurisprudencial del control de convencionalidad, el derecho de acceso a la información reconocido en el artículo 13.1 de la CADH, es un derecho que debe ser respetado y garantizado por todos los estados miembros de la CADH mediante este instrumento convencional; en ese sentido, ningún Estado puede abstenerse de cumplir con esta obligación, ya que tienen el deber internacional de realizar un control de convencionalidad que no es una facultad ni prerrogativa que tienen los poderes públicos, sino más bien un deber; una obligación que imperativamente deben cumplir; además de ello no se ejerce a pedido de parte, sino de oficio; y tiene por finalidad asegurar la real vigencia de la CADH, y dentro de ella el derecho de acceso a la información.

Entendido el control de convencionalidad como la obligación de los estados respecto al respeto y garantía del artículo 13.1 de la CADH, a continuación abordaremos la configuración del derecho de acceso a la información.

## 2.2. El derecho de acceso a la información desde los estándares internacionales

Los estados tienen la obligación de respetar y garantizar el derecho de acceso a la información mediante un control de convencionalidad; sin embargo, el derecho de acceso a la información —Art. 13 de la CADH—, dentro del catálogo de derechos reconocido por la CADH, es un derecho que ha tenido poco desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte IDH; al respecto, existe en la actualidad diversa normativa que le da mayor alcance a este derecho, por ello, en el siguiente apartado desarrollaremos tres aspectos; primero nos ocuparemos del derecho de acceso a la información en la jurisprudencia de la Corte IDH; en segundo lugar, abordaremos la configuración del derecho de acceso a la información en las diferentes normas internacionales, y por último haremos un énfasis respecto a la forma de interpretación del artículo 13.1 de la CADH.

### 2.2.1. El derecho de acceso a la información en el sistema interamericano

El artículo 13.1 de la CADH, establece de forma expresa que: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (...).”

Como se puede observar hay una doble obligación respecto al artículo 13.1 de la CADH que es de necesaria aplicación en los casos de corrupción ya que en este artículo se establece que existe el derecho de recibir información, y también el derecho de expresar la opinión, es decir, dentro del marco del respeto de los derechos humanos una persona dentro de un Estado miembro de la CADH, tiene en primer lugar el derecho de saber cómo los funcionarios públicos administran sus recursos, y en segundo lugar también tiene el derecho a expresar su opinión respecto a la administración de sus recursos. Este es un claro muro de contención contra lo corrupción, pero ¿qué ha dicho la Corte IDH, sobre esta tesis planteada?

En el caso *Yatama vs Nicaragua*, citando a la Asamblea General de la OEA, la Corte IDH, señaló que:

“(...) 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, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información”.<sup>21</sup>

Asimismo, el alcance de esta obligación se precisa en la resolución del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”,<sup>22</sup> que establece que:

“[I]os órganos públicos deben difundir información sobre sus funciones y actividades —incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos— de forma rutinaria y proactiva, aun en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible”.<sup>23</sup>

En ese sentido se puede entender que los funcionarios se despojan de cierta independencia para someterse al escrutinio público, ya que a éstos se les exige rendir cuentas respecto a la administración de los recursos del Estado. Al respecto, la Corte IDH, en el caso *Fontevicchia y D’Amico vs Argentina*, señaló que:

“(...) en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no solo se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza”.<sup>24</sup>

Postura que ya había sido señalada en el caso *Herrera Ulloa vs Costa Rica* (2004) donde la Corte IDH dijo que: “aquellas personas que influyen en cuestiones de interés público se han expuesto voluntariamente a un escrutinio público más exigente (...) ya que sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público”.<sup>25</sup>

Y es que, “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 (...)”.<sup>26</sup>



Entonces se entiende la doble obligación que tiene el Estado respecto al artículo 13.1 de la CADH, ya que:

“(...) no sólo debe minimizar las restricciones a la circulación de la información sino también equilibrar, en la mayor medida de lo posible, la participación de las distintas informaciones en el debate público, impulsando el pluralismo informativo. En consecuencia, la equidad debe regir el flujo informativo. En estos términos puede explicarse la protección de los derechos humanos de quien enfrenta el poder de los medios y el intento por asegurar condiciones estructurales que permitan la expresión equitativa de las ideas”.<sup>27</sup>

Desde esta perspectiva dada por la Corte IDH, se respalda lo propuesto en el artículo 13.1 de la CADH, debido a que se aclara desde el punto de la jurisprudencia, que el Estado debe ofrecer todas las condiciones para que las personas que forman parte de su jurisdicción puedan tener acceso a la información sobre todas las acciones que realiza la función pública en su representación; y además de ello, el Estado también debe de ofrecerle las condiciones adecuadas para que éstos puedan opinar e incluso cuestionar el accionar de la función pública y de sus funcionarios, ya que éstos se despojan de cierta independencia cuando se insertan voluntariamente en la esfera pública.

### 2.2.2. El derecho a la información en los diferentes instrumentos internacionales

Dentro de las normas internacionales cabe hacer mención que la ONU, desde 1975 —Resolución 3514 del 15 de diciembre—, mostró su preocupación de ciertas prácticas corruptas<sup>28</sup> a escala internacional, por ello se empezaron a dar diversas discusiones sobre medios de solución ante esta problemática, logrando consolidar en el año 2003 la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>29</sup> (en adelante UNCAC) que constituye un instrumento más completo en materia de lucha contra la corrupción.

Al respecto, la UNCAC establece en su artículo 10, las medidas que deberán adoptarse por parte de los estados para garantizar el derecho a la información con la finalidad de generar transparencia en la función pública; éstas son, la creación de procedimiento para la solicitud de información, la simplificación de estos procedimientos y la publicación de la información; asimismo, este instrumento exige en su artículo 13 la garantía de la participación activa de las personas partes de un Estado, en la administración de sus recursos, y para ello exige a los estados aumentar la transparencia, garantizar el acceso eficaz a la información, entre otras.

Como se puede advertir la UNCAC, dentro de sus disposiciones le da un mayor alcance al artículo 13.1 de la CADH, ya que establece ciertos estándares eficaces en el respeto y garantía del derecho de acceso a la información y la libertad de opinión como muro de contención para la lucha contra la corrupción.

Este deber de hacer partícipe a la ciudadanía en la lucha contra la corrupción ya había sido abordado por la Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>30</sup> (en adelante CICC), ya que específicamente en artículo III.11, establece que los estados deben crear “Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”.

Estos dos instrumentos le brindan al artículo 13.I de la CADH un mayor alcance en la interpretación del derecho de acceso a la información y el derecho a la libertad de expresión.

### 2.2.3. Forma de interpretación del artículo 13.I de la CADH

En principio, la CADH establece en el artículo 29.b, la obligación de no interpretar restrictivamente los derechos y libertades reconocidos en este instrumento; asimismo, la Corte IDH ha acudido al *corpus iure* internacional en diferentes casos,<sup>31</sup> para llenar de contenido algún derecho o libertad reconocido en la CADH, en esa línea de ideas el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia<sup>32</sup> establece como fuentes de interpretación, a los tratados, la costumbre, los principios generales del derecho, la jurisprudencia internacional y la doctrina relevante; entonces, ¿cómo debería ser la interpretación del artículo 13.I de la CADH?

Los estados, en el cumplimiento del deber de respeto y garantía del artículo 13.I de la CADH, deben interpretar el artículo señalado acudiendo al *corpus iure* internacional; esto es, analizando las diferentes fuentes del derecho para brindarle un mayor alcance, que podría ser bajo los alcances de la UNCAC o de la CICC, u otro instrumento, con la finalidad de lograr la interpretación eficaz de este derecho.

Solo el eficiente cumplimiento del respeto y garantía del artículo 13.I, logrará convertirse en un muro eficaz contra la corrupción, pero, ¿cómo se garantiza el artículo 13.I dentro de un Estado miembro de la CADH? Al respecto, muchos estados han acogido el modelo de gobierno abierto y participación ciudadana obteniendo resultados muy beneficiosos, donde se ha logrado garantizar la doble obligación del artículo 13.I, éstos son, el derecho de acceso a la información y la libertad de expresión.

### 3. Paradigma del gobierno abierto y participación ciudadana

Al analizar la UNCAC, el CICC, la jurisprudencia de la Corte IDH, en relación al artículo 13.I de la CADH, encontramos comunes denominadores; éstos son, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, por ello, cabe hacer la afirmación que estos comunes denominadores se han plasmado como principios configuradores del gobierno abierto y participación ciudadana; esto debido a que el gobierno abierto ha “emergido como un nuevo enfoque aglutinador de esfuerzos por mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las administraciones públicas bajo los principios de la transparencia, apertura, la participación y la colaboración”,<sup>33</sup> es decir, “se trata de un principio fundamental en el ejercicio democrático del poder y el antídoto más eficaz contra la corrupción, ya que se esconde detrás del ejercicio opaco del poder”.<sup>34</sup>

Y en efecto el gobierno abierto y la participación ciudadana permiten:

“1) La apertura de datos públicos, que busca la transparencia y la mayor eficiencia del servicio público, permitiendo reutilizar los datos públicos para generar nuevas actividades económicas y la rendición de cuentas ante los ciudadanos y 2) La apertura de los medios sociales, que persigue facilitar la comunicación y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en la provisión de servicios públicos, la colaboración en red interna y con otras administraciones públicas, empresas y organismos”.<sup>35</sup>

Es así que muchos estados como es el caso de Chile,<sup>36</sup> Argentina,<sup>37</sup> Perú<sup>38</sup> y Ecuador<sup>39</sup> ya vienen aplicando los principios de transparencia y apertura de la participación ciudadana a través de un gobierno abierto, obteniendo beneficios en la lucha contra la corrupción, ya que las políticas se han centrado no en el castigo de conductas corruptoras, sino más bien en la prevención de las mismas, debido a que invitan a la población a formar parte de las políticas de Estado, permitiéndoles en primer lugar conocer sobre todo el actuar de los funcionarios públicos, y en segundo lugar presentándoles las condiciones para que ellos mismos puedan mostrar su conformidad o disconformidad con estas políticas.

Tanto el gobierno abierto como la participación ciudadana, constituyen en la actualidad, no una alternativa de aplicación, sino más bien, una obligación ya que entrelaza diversas exigencias que fueron construyéndose por medio de diversas normativas, jurisprudencia e incluso doctrinas, que desde el punto de vista del control de convencionalidad en respeto y garantía del artículo 13.1 de la CADH, debe ser aplicado.

Hace mucho tiempo Robert Alexy<sup>40</sup> creó el test de proporcionalidad, y estableció que el Estado no puede lesionar los derechos humanos, si es que existen medios menos gravosos que pueden ser acogidos para garantizar la vigencia de los mismos.

Entonces por qué utilizar la punición como arma para la lucha contra la corrupción, si puedes utilizar medios menos graves en esta lucha, sin embargo, se han presentado dos cartas, una que niega al ser humano, porque cercena su libertad —derecho penal—, y otra que propicia un mayor beneficio ya que impide la comisión de actos corruptores, y logra el fin que no logra el derecho penal, esto es, la correcta administración de los recursos del Estado.

Líneas arriba comentamos sobre un rey que para solucionar el problema del pan promulgaba todo tipo de leyes, y a pesar de ello, no solucionaba este problema, entonces ¿por qué seguir creando leyes más gravosas si no solucionan el problema de la corrupción?, si la solución a este problema está en darle al pueblo lo que es suyo.

#### 4. Conclusiones

Por medio del presente análisis se ha llegado a entender que: a) el derecho penal no es un muro de contención eficaz para la lucha contra la corrupción, porque es más el costo de privar de la libertad a un ser humano que el beneficio de la correcta administración pública; b) las leyes deben centrarse en el cumplimiento del deber de respeto y garantía del artículo 13.1 de la CADH; c) el artículo 13.1 de la CADH, que reconoce el derecho de acceso a la información y la libertad de expresión, debe ser garantizado por medio de un control de convencionalidad en los estados; d) el artículo 13.1 debe ser interpretado utilizando el *corpus iure* internacional para darle un mayor alcance, como es el caso del UNCAC y del CICC; e) la jurisprudencia de la Corte IDH, ha establecido que los funcionarios públicos están sometidos al escrutinio popular, porque ellos voluntariamente decidieron ingresar a la esfera pública, por ende no hay ninguna vulneración a su privacidad; f) la manera más eficaz de garantizar el derecho de acceso a la información reconocido en el artículo 13.1 de la CADH, es mediante el paradigma de gobierno abierto y participación ciudadana.

## NOTAS

---

- 1 **Bullard González, Alfredo.** *Derecho y economía*. Editorial Palestra, primera edición, Lima, 2003.
- 2 **Kerner, H.J. 1996.** "Ist Korruption ein Strafrechtsproblem? Zur Tauglichkeit strafgesetzlicher Vorschriften gegen die Korruption", *Goltdammers Archiv für Strafrecht*, p. 395.
- 3 **Caparrós, Fabián.** 2000. *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos*, Salamanca, p. 20.
- 4 **Ferré Olivé, J.C.** 2002. *Fraude y Corrupción en la Administración Pública*. Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa, vol. III, Salamanca, p. 123.
- 5 **Huberts, L.** 2002. *Corruption, Integrity and Law Enforcement*, The Hague, 2002, p. 151.
- 6 **Carrera Hernández, F.** 2001. "La persecución penal de la corrupción en la Unión Europea", en *Cooperación jurídica internacional*, Madrid, p. 208.
- 7 **Zafaroni, Eugenio Raúl.** 2012. *Manual de Derecho Penal Parte General*. Buenos Aires: EDIAR, 2012. 978-950-574-195-3. pp. 1-27.
- 8 **Binder, Alberto M.** 2009. *Introducción al Derecho Procesal Penal*. Buenos Aires: 978-950-894-185-5, 2009. *Ad Hoc*.
- 9 **Costa Rica.** Ley 4573/ 1970, de 5 de mayo. *Código Penal*. Boletín Oficial SINALEVI. 2016. Arts. 347-365.
- 10 **Argentina.** Ley 11.179 (T.O. 1984 actualizado). *Código Penal de la Nación Argentina*. Arts. 237-281 bis.
- 11 **Ecuador.** *Código Orgánico Integral Penal*. Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos Subsecretaría de Desarrollo Normativo Arts. 278-297.
- 12 **Perú.** *Código Penal*. Decreto Legislativo N° 635. 03-04-91. Arts. 361-426.
- 13 **Alfred John Church. William Jackson Brodribb. Sara Bryant.** *Obras completas de Tácito*. Tácito. Editado para Perseo. Nueva York. : Random House, Inc. Random House, Inc. reimpressa 1942. Tacito-Annales lib. III, 227 *Corruptissima re publica plurimae leges*. Disponible en: <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.02.0078%3Abook%3D3%3Achapter%3D27>
- 14 **OEA.** *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.
- 15 **Corte IDH.** *Caso Myrna Mack Chang vs Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C núm. 101, Párr. 27.
- 16 **Corte IDH.** *Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile*. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C núm.

## NOTAS

- 154, Párr. 123.
- 17 **Corte IDH.** *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs Perú.* Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C núm. 158, Párr. 128.
  - 18 **Corte IDH.** *Caso Heliodoro Portugal vs Panamá.* Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C núm. 186, Párr. 180.
  - 19 **Corte IDH.** *Caso Yatama vs Nicaragua.* Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C núm. 127, Párr. 189.
  - 20 **Corte IDH.** *Caso Neira Alegria y otros vs Perú.* Fondo. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C núm. 20.
  - 21 **Corte IDH.** *Caso Yatama vs Nicaragua.* *Ibíd.* Párr. 192.
  - 22 **Opinión Consultiva OC-6/86** del 9 de mayo de 1986. Serie A núm. 6, Párr. 34.
  - 23 **Comité Jurídico Interamericano,** *Principios sobre el derecho de acceso a la información,* 73° período ordinario de sesiones, 7 de agosto de 2008, OEA/Ser. Q CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), resolutive cuarto.
  - 24 **Corte IDH.** *Caso Fontevecchia y D'Amico vs Argentina.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C núm. 238, Parr. 47.
  - 25 **Corte IDH.** *Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica.* Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C núm. 107, Párr. 129.
  - 26 **Corte IDH.** *Caso Ricardo Canese.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C núm. 111, Párr. 97.
  - 27 **Corte IDH.** *Caso Kimel vs Argentina.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C núm. 177, Párr. 57.
  - 28 Véase al respecto: Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, *Instrumentos jurídicos internacionales, recomendaciones y otros documentos existentes que tratan de la corrupción,* E/CN.15/2001/3.
  - 29 **ONU.** 2003. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.* Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena.
  - 30 **OEA.** *Convención Interamericana contra la Corrupción (B-58).* Venezuela, Caracas. 6 de marzo de 1997.
  - 31 **Corte IDH.** *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs El Salvador.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Voto disidente del Juez A.A. Cançado Trindade, Párr. 25.

## NOTAS

---

- 32 **ONU.** *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.* Anexo a la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, Adopción: 26 de junio de 1945, DO 17 de octubre de 1945.
- 33 **Conejero Paz, Enrique.** 2013. *Gobierno Abierto y Democracia Participativa.* Alicante: Área de Investigación y Desarrollo, S. L, 2013, p. 2.
- 34 **Arenilla, Manuel.** 2011. *Marco teórico actual de la Administración Pública.* Netbiblio, La Coruña, p. 120. **DEL ÁGUILA, Rafael.** 2000. *Política, ciudadanía y juicio.* En *La política. Ensayos de definición*, Rafael del Águila et al., Madrid: Sequitur, p. 4.
- 35 **ORSI.** 2011. *Open Jovenmente. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto.* Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI), España.
- 36 **Chile.** Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, 2008, y la Ley N° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2008.
- 37 **Argentina.** Decreto 117/16.
- 38 **Perú.** Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. 9 de enero de 2013.
- 39 **Ecuador.** La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2009.
- 40 **Alexy, Robert.** Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad. *Revista Iberoamericana de derecho procesal constitucional*, 2009, vol. 11, p. 3-14.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### I. Instrumentos Internacionales

OEA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32). San José, Costa Rica. 7 al 22 de noviembre de 1969. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)

OEA. *Convención Interamericana contra la Corrupción*. (B-58). Caracas, Venezuela. 6 de marzo de 1997. Disponible en: <http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/index.php/internacionales/convenciones/convencion-interamericana-contra-la-corrupcion-oea.html>

ONU. 2003. *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena. Disponible en: [https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications\\_unodc\\_convention-s.pdf](https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf)

ONU. *Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*. Anexo a la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Adopción: 26 de junio de 1945. DO 17 de octubre de 1945. Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/CIJ.pdf>

Comité Jurídico Interamericano, *Principios sobre el derecho de acceso a la información*, 73° período ordinario de sesiones, 7 de agosto de 2008, OEA/Ser. Q CJI/RES.147 (LXXIII-O/08), resolutive cuarto. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf)

Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A núm. 6. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_06\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf)

### 2. Códigos Penales

Costa Rica. *Ley 4573/ 1970, de 5 de mayo. Código Penal*. Boletín 361 al 426. Disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=5027](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=5027)

Argentina. *Ley 11.179 (T.O. 1984 actualizado). Código Penal de la Nación Argentina*. Disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Codigo\\_Penal\\_de\\_la\\_Republica\\_Argentina.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Codigo_Penal_de_la_Republica_Argentina.pdf)

Ecuador. *Código Orgánico Integral Penal*. Ministerio de Justicia, Derechos Oficial SINALEVI. 2016. Disponible en: [http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/c%C3%B3digo\\_org%C3%A1nico\\_integral\\_penal\\_-\\_coip\\_ed.\\_sdn-mjdhc.pdf](http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2014/05/c%C3%B3digo_org%C3%A1nico_integral_penal_-_coip_ed._sdn-mjdhc.pdf)

Perú. *Código Penal*. Decreto Legislativo N° 635. 03-04-91. Artículo Humanos y Cultos Subsecretaría de Desarrollo Normativo. Disponible en: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/per/sp\\_per\\_cod\\_pen.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/per/sp_per_cod_pen.pdf)



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

### 3. Normas de Gobierno Abierto

**Chile.** Ley N°20.285 sobre *Acceso a la Información Pública*. 2008 y la Ley N°20.500 sobre *Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*.2008. Disponible en: [http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/historia\\_de\\_la\\_ley\\_20\\_285.pdf](http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/historia_de_la_ley_20_285.pdf)

**Argentina.** Decreto 117/16, 29 de abril de 2016. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257755/norma.htm>

**Perú.** Decreto Supremo N° 004-2013-PCM. 9 de enero de 2013. Disponible en: <http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/DS-004-2013-PCM-Aprueba-la-PNMGP.pdf>

**Ecuador.** La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública. 2009. (Ley No. 2004-34). Disponible en: <http://www.justicia.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/LEY-ORGANICA-DE-TRANSPARENCIA-Y-ACCESO-A-LA-INFORMACION-PUBLICA.pdf>

### 4. Jurisprudencia

**Corte IDH.** *Caso Myrna Mack Chang vs Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C núm. 101. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_101\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf)

**Corte IDH.** *Caso de las Hermanas Serrano Cruz vs El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de marzo de 2005. Voto disidente del Juez A.A. Cañado Trindade. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_120\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_120_esp.pdf)

**Corte IDH.** *Caso Almonacid Arellano y otros vs Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C núm. 154. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_154\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf)

**Corte IDH.** *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C núm. 158. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_158\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_158_esp.pdf)

**Corte IDH.** *Caso Heliodoro Portugal vs Panamá*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C núm. 186. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_186\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_186_esp.pdf)

**Corte IDH.** *Caso Yatama vs Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C núm. 127. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf)

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Corte IDH.** *Caso Neira Alegría y otros vs Perú*. Fondo. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C núm. 20. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_20\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_20_esp.pdf)

**Corte IDH.** *Caso Neira Alegría y otros vs Perú*. Fondo. Sentencia de 19 de enero de 1995. Serie C núm. 20. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_20\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_20_esp.pdf)

**Corte IDH.** *Caso Fontevecchia y D'Amico vs Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C núm. 238. Disponible en: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_238\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_238_esp.pdf)

**Corte IDH.** *Caso Herrera Ulloa vs Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C núm. 107. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_107\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf)

**Corte IDH.** *Caso Ricardo Canese vs Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C núm. 111. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_111\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_111_esp.pdf)

**Corte IDH.** *Caso Kimel vs Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C núm. 177. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf)

**Consejo Económico y Social de Naciones Unidas**, Instrumentos jurídicos internacionales, recomendaciones y otros documentos existentes que tratan de la corrupción, E/CN.15/2001/3. Disponible en: [https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCP-CJ/session/10\\_Session\\_2001/CCPCJ\\_10.html](https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CCP-CJ/session/10_Session_2001/CCPCJ_10.html)

### 5. Doctrina

**Arenilla, Manuel.** (2011). *Crisis y reforma de la administración pública*. en Netbiblio, La Coruña - España. ISBN: 978-84-9745-516-9. Disponible en: [https://www.researchgate.net/profile/Manuel\\_Arenilla/publication/309666729\\_Crisis\\_y\\_reforma\\_de\\_la\\_Administracion\\_Publica/links/581c2ad108aeccc08aea99a2/Crisis-y-reforma-de-la-Administracion-Publica.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Manuel_Arenilla/publication/309666729_Crisis_y_reforma_de_la_Administracion_Publica/links/581c2ad108aeccc08aea99a2/Crisis-y-reforma-de-la-Administracion-Publica.pdf)

**Alexy, Robert.** (2009). Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad. En *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, 2009, vol. 11. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25294.pdf>

**Binder, Alberto M.** (2009). *Introducción al Derecho Procesal Penal*. Disponible en Ad – Hoc. Buenos Aires. ISBN: 978-950-894-185-5, 2009.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

**Carrera Hernández, F. Jesús.** (2001). *La persecución Penal de la corrupción en la Unión Europea*, Mesa redonda sobre cooperación internacional en materia penal: una visión desde la práctica. Colección Escuela Diplomática. En *Cooperación Jurídica Internacional*. España, núm.5. ISSN: 1576-2432.

**Caparrós, Fabián.** (2000). *La corrupción: aspectos jurídicos y económicos*. en *Ratio Legis*. Salamanca – España. ISBN: 84-931021-2-1.

**Conejero Paz, Enrique.** (2013). *Gobierno Abierto y Democracia Participativa*. En revista *3c Empresa*, vol. 2, núm. 4. ISSN: 2254 -3367.

**Del Águila, Rafael.** (2000). *Política, ciudadanía y juicio. La política. Ensayos de definición*, Rafael del Águila, et al. Madrid: Sequitur. ISBN: 9788492311286.

**Ferré Olivé, J.C.** (2002). *Fraude y Corrupción en la Administración Pública*. Delitos financieros, fraude y corrupción. En *Europa*, vol. III, Salamanca. ISBN 84-7800-733-4.

**Huberts, L.** (2002). *Corruption, Integrity and Law Enforcement*, The Hague. En Editorial Cyrille J.C.F.Fijnaut Leo Huberts. La Haya – Holanda. ISBN: 9789041118660. Disponible en: <http://www.brill.com/corruption-integrity-and-law-enforcement>

**Kerner, Hans-Jürgen; Rixen Stephan.** (1996). Ist Korruption ein Strafrechtsproblem? Zur Tauglichkeit strafgesetzlicher Vorschriften gegen Korruption. *Goldammer's Archiv für Strafrecht*. Citado por **De la Cuesta Arzamendi, José Luis.** (2003). *Iniciativas internacionales contra la corrupción*. En *Eguzkilore*, San Sebastián. núm. 17, p. 5-16. ISSN: 0210-9700. Disponible en: <https://www.ehu.es/documents/1736829/2174325/Eguzkilore+17.pdf#page=6>

**Nicotello, Nelson.** (2004). *Diccionario del Latín Jurídico*. En Euros Editores. Buenos Aires, Argentina. ISBN: 9974-578-32-9.

**Observatorio Regional de la Sociedad de la Información de Castilla y León (ORSI).** (2011). *Open Jovenmente. 10 ideas para hacer tu ayuntamiento abierto*. Sitio web. Disponible en: [http://www.dipbadajoz.es/diputacion/delegaciones/apnt/Open\\_Government\\_10\\_ideas\\_para\\_hacer\\_tu\\_Ayuntamiento\\_abierto.pdf](http://www.dipbadajoz.es/diputacion/delegaciones/apnt/Open_Government_10_ideas_para_hacer_tu_Ayuntamiento_abierto.pdf)

**ZAFARONI, Eugenio Raúl.** (2012). *Manual de Derecho Penal Parte General*. Buenos Aires: EDIAR, 2012. 978-950-574-195-3.





# **CATEGORÍA LICENCIATURA SEGUNDO LUGAR**

Derecho a la información.  
La participación ciudadana como control democrático

**Emmanuel Medina Zepeda**



## Derecho a la información. La participación ciudadana como control democrático

Emmanuel Medina Zepeda

### Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo explicar lo que es el derecho a la información, sus principales características y cómo se materializa en un régimen democrático. Asimismo, pretende proponer al derecho a la información como una condición esencial de los estados democráticos que no solo fortalece a la democracia, sino que le otorga la calidad como tal. Como propuesta principal sugiere la utilización efectiva del control democrático para mejorar la calidad de la transparencia, rendición de cuentas y, con ello, de la democracia, así como de la participación ciudadana a efecto de retirar los obstáculos que atenten contra los cauces democráticos.

### I. Derecho a la información

El derecho a la información es el derecho humano que tiene toda persona para buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, generalmente de carácter público, por cualquier medio, como *conditio sine qua non* de los estados democráticos.

Este derecho, generalmente, es considerado como una formulación moderna de la libertad de expresión. Jorge Carpizo desarrolló un modelo de círculos en los que se funden diferentes conceptos: en un primer círculo, la libertad de pensamiento; en un segundo círculo, englobando al primero, la libertad de expresión; en un tercer círculo, la libertad de imprenta, y en el último círculo, englobando a todos, se encuentra el derecho a la información.<sup>1</sup>

Contrario a lo que muchos dijeran, es preciso indicar que el derecho a la información no fortalece al régimen democrático, lo hace simplemente ser eso, un régimen democrático.



Algunos estados en Latinoamérica han contemplado al derecho a la información con una doble naturaleza: por un lado, es un derecho humano que toda persona posee *per se*, es decir, puede ser un fin en sí mismo ya que, por su calidad de derecho humano que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (en adelante DIDH) le ha reconocido, no requiere, necesariamente, el ejercicio de otro derecho. Por otro lado, el derecho a la información puede actuar como garantía social o instrumento, esto con el fin de realizar o ejercitar un derecho diferente.<sup>2</sup>

La práctica de la materialización del derecho a la información por parte de los estados en Latinoamérica ha sido en tres vertientes: acceso a la información, transparencia, y rendición de cuentas.<sup>3</sup>

En este sentido el acceso a la información es la protección de un derecho de cualquier persona con la finalidad de que ésta pueda investigar y, en su defecto, solicitar información pública sobre la toma de decisiones que su gobierno realiza como su nombre y con su dinero.

La búsqueda de la transparencia es, sin duda, uno de los pilares en la materialización del derecho a la información, puesto que constituye uno de los objetivos básicos de este último.<sup>4</sup> El artículo 4° de la Carta Democrática Interamericana declara a la transparencia como un componente fundamental para el sistema democrático<sup>5</sup> dando la posibilidad a las personas de analizar, juzgar y evaluar el actuar del gobierno.

Es importante aclarar que la balanza entre la transparencia y la lucha contra la corrupción debe inclinarse ante la primera, ya que el acceso a la información no es una herramienta para disminuir la corrupción, sino que el objetivo de éste es limpiar la opacidad que la transparencia pueda tener y alumbrar los fenómenos de corrupción para que el obligado a combatirlos pueda cumplir su cometido.

Por su parte, la rendición de cuentas se convierte en una base esencial para la promoción y protección de los derechos humanos, esto gracias a que tiene por objetivo responder a la forma de actuar del sujeto obligado a rendir cuentas por parte del gobierno, esto es, premiándolo (ya sea con votos o reconocimiento social) si existió un buen actuar, o sancionándolo si se encontrasen responsabilidades del sujeto obligado a rendir cuentas en un mal actuar de las funciones públicas.<sup>6</sup>

## 2. Accountability

El concepto de *accountability*<sup>7</sup> está íntimamente relacionado con la rendición de cuentas, esto es por la responsabilidad y obligación del Estado para informar y justificar el porqué de las decisiones que el Estado toma en su representación.

Existen tres tipos de mecanismos de *accountability*: horizontal, vertical y diagonal.<sup>8</sup>

El primer mecanismo, es decir, el horizontal, alude a la responsabilidad que, generalmente, nace de una subordinación jerárquica al que está obligado a rendir cuentas en un control intraestatal y, en su caso, enfrentarse a las consecuencias. En Latinoamérica tenemos como ejemplo, entre otros, a la relación entre los colaboradores del Ejecutivo (como secretarios o ministros de Estado en el caso de México y Chile, respectivamente) con el presidente.

El segundo mecanismo, esto es, el vertical o social, se refiere a un control externo y diferente al del Estado, con medios más cercanos a la población en general siendo el voto el medio más importante, pero teniendo además mecanismos de participación ciudadana a su cargo.

El tercer mecanismo, el diagonal o administrativo, es un sistema de control de responsabilidades mixto o intermedio que se diferencia del mecanismo de *accountability* horizontal debido a la autonomía de los órganos que lo llevan a cabo. Este mecanismo es sumamente importante ya que los órganos encargados de esta necesidad total tienen como características, generalmente, la autonomía, especialización e independencia. Como ejemplos latinoamericanos tenemos, entre otros, a los órganos garantes de derechos humanos, los órganos garantes del derecho a la información, o las auditorías superiores de los estados.<sup>9</sup>

### 3. Principios rectores

Los principios rectores del derecho de acceso a la información son dos: el principio de máxima divulgación y el principio de buena fe.<sup>10</sup>

El principio de máxima divulgación o de máxima publicidad constriñe que el modelo jurídico y político que el Estado debe configurar en alusión a este principio debe ser abierto, accesible y transparente.

De este principio existe la concepción generalizada de que derivan las siguientes situaciones: el derecho a la información debe ser limitado solo por las restricciones legítimas contempladas por el DIDH y aplicando el test de razonabilidad o proporcionalidad;<sup>11</sup> toda negación de información (sea por una declaración de inexistencia de información o por reserva de excepción) deberá ser fundada y motivada, esto implica que el Estado tiene todo el tiempo la carga de la prueba y no la persona solicitante; en caso de vacío legal se deberá estar en relación con el principio *pro actione*, es decir, la aplicación interpretativa se dará en el sentido que más favorezca a la publicidad y el interés público o general.<sup>12</sup>

El principio de buena fe se refiere a que los sujetos obligados aplican e interpretan la regulación sobre el derecho a la información en virtud de los fines que este derecho debe alcanzar. Entonces los sujetos obligados deben actuar necesariamente en beneficio del interés social sin obstaculizar el ejercicio del propio derecho.<sup>13</sup>

El derecho a la información, en relación con la transparencia, debe ser entendido por parte de los sujetos obligados como un derecho de las personas de carácter proactivo y no reactivo. En este sentido, los sujetos obligados deben poner a disposición del público en general, independientemente de que una persona solicite o no información ejerciendo su derecho de petición,<sup>14</sup> toda la información de interés público o general.

### 4. Límites y restricciones

Es importante exponer que si bien el derecho de acceso a la información goza de presunción de publicidad,<sup>15</sup> no menos importante es que ningún derecho (ni en su calidad de derecho humano) es absoluto y responde a restricciones que deben ser legítimas.

Estas restricciones, respondiendo a la presunción de publicidad y al principio de máxima divulgación, solo se pueden dar bajo dos supuestos:<sup>16</sup> los derechos de terceros o su reputación; y los objetivos legítimos de la protección de la seguridad nacional, el orden público, salud pública o moral pública.<sup>17</sup>

## 5. Control democrático

El control democrático es un instrumento de limitación del poder, ejercido por todas las personas, por el cual se tiene por objeto la defensa del orden constitucional democrático y los derechos humanos, fomentando así la participación de quienes lo ejercen en los intereses de la sociedad actuando como una especie de auditoría ciudadana.

Aunque este control no es formalmente un control jurídico, al ámbito del derecho le interesa el impacto social de este instrumento y sus consecuencias.

El derecho a la información ha sido considerado por el DIDH como uno de los pilares y requisito ineludible en la construcción y el libre desarrollo de la democracia regida por los principios de representación, participación y deliberación.<sup>18</sup> Por esto, la necesidad de constituir un límite al ejercicio del poder indiscriminado por parte de la sociedad es de vital importancia como característica de los estados democráticos, por ello la existencia del control democrático.

Este control se debe ejercer bajo tres presupuestos imprescindibles: la falta de interés jurídico, el carácter proactivo y la justiciabilidad.

La falta de interés jurídico es un presupuesto en el cual se tiene como objetivo el pleno ejercicio del derecho a la información mediante el cual toda persona sin necesidad de identificarse pueda buscar, recibir o difundir las informaciones, ideas u opiniones de forma totalmente anónima si así lo cree conveniente.

Lo anterior se justifica debido al carácter de derecho humano, es decir, la propia naturaleza del derecho a la información proclama que todas las personas son poseedoras de este derecho, por esto mismo no hace falta acreditar interés jurídico ni legítimo para poder ejercer este derecho. Además de lo anterior se tiene este presupuesto con el fin de que las personas ejerzan el control democrático sin temor a que los sujetos obligados tomen represalias en contra de los titulares de este derecho que ejercen el control democrático.<sup>19</sup>

El carácter proactivo (*a contrario sensu* del carácter reactivo) es el presupuesto por el cual los sujetos obligados a garantizar el derecho a la información pongan a disposición de todas las personas *motu proprio* la información pública que tienen bajo su control, esto sin necesidad de que las personas ejerzan su derecho de petición, para mayor facilidad y celeridad de las personas, fomentando así la mayor participación de la sociedad en el interés general,<sup>20</sup> ya que efectúa la consolidación de una sociedad más responsable en el uso de la información con atención a los asuntos públicos.

La justiciabilidad es uno de los presupuestos que más le importan al derecho, ya que por medio de éste se tiene la obligación, por parte de los sujetos obligados o de los órganos garantes del derecho a la información, de tener medios óptimos para la materialización y el ejercicio de este derecho, lo anterior respetando siempre el principio de celeridad.

## 6. Medios de control democrático

En Latinoamérica, el control democrático se ha desarrollado por tres grandes medios: el voto, la opinión pública y los mecanismos de democracia semi-directa o de participación social.

El voto es el medio más usado para ejercer el control democrático. Por este medio las personas premian o castigan a las autoridades por su desempeño en las labores que se les encomendaron representando al interés público y, en general, a la sociedad.

Si bien este medio puede llegar a ser el más eficaz por ser el más difundido y utilizado, está inmerso en un círculo vicioso en el cual si a una persona no se le garantizó ni se le hizo efectivo su derecho a la información, tampoco tendrá los elementos suficientes para tomar una decisión conforme a las acciones llevadas a cabo por parte de las autoridades obligadas a garantizarlo.

Es, entre otros argumentos, por lo que el derecho de acceso a la información es considerado como una *conditio sine qua non* de los estados democráticos. Es decir, cuando la sociedad está lo suficientemente informada sobre lo público para tomar una decisión, también lo estará para efectuar una participación real evitando que se amenace a los cauces democráticos.

La opinión pública es el medio por el cual la sociedad civil ejerce un control sobre el actuar del gobierno, fomenta la transparencia de sus actividades, así como promueve la responsabilidad de las autoridades en el ejercicio de sus funciones.<sup>21</sup> Esto por la premiación o el castigo por medio del reconocimiento de un carácter moral.

Este medio ha sido ejercido tradicionalmente por los periodistas y personas con mayor acceso a la difusión de sus opiniones. Sin embargo, a la luz de la era de la sociedad de la información<sup>22</sup> y el (cada día más presente) uso de las tecnologías de la información, la sociedad civil (que no contaba con el acceso que los periodistas o líderes morales gozaban) pudo acceder a este medio de control democrático.

Por último, los mecanismos de democracia semi-directa o mixta, o mecanismos de participación social, han reflejado como una alternativa moderna la participación que la sociedad tiene en los asuntos públicos, favoreciendo así la *diffusion du pouvoir*<sup>23</sup> y, con ello, el control democrático.

## 7. Mecanismos de participación ciudadana: Gobierno abierto y presupuesto participativo

En un sistema democrático, que tiene como característica principal la participación ciudadana, siempre es factor determinante la medida en que la ciudadanía interviene en la vida política para medir los niveles de calidad de las condiciones básicas de la democracia como lo es el derecho humano a la información.

La constante y continua construcción democrática ha reconocido (aunque existe desde siempre) una corresponsabilidad política en cuanto al gobierno y la ciudadanía se refiere, materializándose en la participación ciudadana y sus mecanismos mediante los cuales se mejora la calidad democrática de un lugar determinado.

Por ello, en respuesta a los retos de la democracia contemporánea para la sociedad civil, se han creado nuevos instrumentos, conocidos como mecanismos de democracia directa,<sup>24</sup> para que la ciudadanía pueda intervenir con mayor presencia en la vida política de un país, sin embargo, para efectos de este estudio se nombrarán como mecanismos de democracia mixta.<sup>25</sup>

Los mecanismos de democracia mixta o semi-directa pueden ser definidos como las figuras de índole político, y en su caso jurídico, que pretenden defender y proteger la voluntad y soberanía de la ciudadanía para la toma de decisiones en una democracia.

Para el derecho a la información nos interesan, particularmente, dos mecanismos: el gobierno abierto y el presupuesto participativo.

El gobierno abierto es una nueva filosofía en donde las relaciones sociopolíticas se determinan en un verdadero acceso y deliberación entre las autoridades y las personas o, en su defecto, los ciudadanos. Pero de manera material es el mecanismo de democracia mixta que permite la participación democrática de todas las personas, teniendo como objetivo el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Materialmente se reglamentan en los procesos de elaboración de planes de desarrollo, programas y políticas públicas.<sup>26</sup>

El presupuesto participativo es el mecanismo de democracia mixta y los ciudadanos son quienes toman la decisión sobre en qué se va a destinar el uso de los recursos fiscales que el propio ciudadano proporcionó para la gestión pública.<sup>27</sup>

Estos mecanismos han venido a constituir *per se* una herramienta para la mayor participación ciudadana, pero además constituyen un instrumento institucionalizado de limitación al poder como control democrático para la efectiva *diffusion du pouvoir*, esto en función de una democracia participativa y deliberativa, y no una simple delegación del ejercicio del poder público.

Podemos concluir entonces que el derecho a la información es, sin lugar a duda, una *conditio sine qua non*, un requisito esencial e indispensable para poder calificar a un Estado democrático como tal. Es así como el control democrático que ejerce la sociedad se convierte en el arma más poderosa a cargo de las personas y los ciudadanos para imponer límites al ejercicio indiscriminado del Estado a efecto de un control democrático.

## NOTAS

- 1 Valadés, Diego y Hernández, Antonio María (Coord.). Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías [en línea]. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003. [Fecha de consulta: 4 de octubre 2017.] Tema 3. Constitución e información. Pp. 23-56. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1088/6.pdf>. ISBN: 970-32-0891-6.
- 2 Véase en México por ejemplo, Tesis: P/J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 743; también véase en Colombia: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-274/13.
- 3 Martínez Robledo, Marybel. Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución. El Cotidiano [en línea]. Septiembre-octubre, 2014, núm. 187. [Fecha de consulta 4 de octubre 2017.] Pp. 203-215. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32531885013> ISSN: 0186-1840.
- 4 Fuenmayor Espina, Alejandro. El derecho de los ciudadanos a la información pública [en línea]. San José, Costa Rica: Oficina de la UNESCO para América Central, 2004. [Fecha de consulta: 4 de octubre 2017.] P. 19. Disponible en: [http://portal.unesco.org/es/file\\_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf](http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf). Sin ISBN.
- 5 Asamblea General OEA 28°, La Carta Democrática Interamericana. Periodo extraordinario de Sesiones, Lima, Perú, 11 de septiembre 2001.
- 6 Comité Derechos Humanos (CDH), Observación General 34: Artículo 19, Libertad de opinión y expresión. U.N. CCPR/C/GC/34, de 12 de septiembre de 2011, Párr. 3.
- 7 Brinkerhoff, Derick. Accountability and health system: overview, framework, and strategies. The Partners for Health Reformplus Project [en línea]. Enero de 2003. [Fecha de consulta: 06 de octubre de 2017.] P. 5. Disponible en: <http://www.who.int/management/partnerships/accountability/AccountabilityHealthSystemsOverview.pdf>. Sin ISSN.
- 8 Bovens, Marc. Analyzing an Assessing Public Accountability, a Conceptual Framework. European Governance Papers [en línea]. núm. C-06-01. 16 de enero de 2006. [Fecha de consulta: 08 de octubre de 2017.] P. 20. Disponible en: <https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf>. ISSN: 1813-6826. Y también, O'Donnell, Guillermo. Accountability horizontal. POSTdata, revista de reflexión y análisis político [en línea]. núm. 7. Mayo de 2001. [Fecha de consulta: 07 de octubre de 2017.] Pp. 11-34. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/0B637k\\_n5waBpY2Y0ODFiNTItNzJjMy00NWU4LWl3NWUtNDVmOGIzYWYyZWVNi/view](https://drive.google.com/file/d/0B637k_n5waBpY2Y0ODFiNTItNzJjMy00NWU4LWl3NWUtNDVmOGIzYWYyZWVNi/view). ISSN: 1851-9601.

## NOTAS

- 9 Van Thiel, Sandra (Ed.). *Governance van uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vraagstukken van sturing in het publieke domein* [en línea]. Apeldoorn: Kadaster. 2004. [Fecha de consulta: 13 de octubre de 2017.] Capítulo 3. Horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen. 27-39 pp. Disponible en: <https://repub.eur.nl/pub/7139/Governance%20van%20uitvoeringsorganisaties.pdf>. Sin ISBN.
- 10 CIDH. *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano* [en línea]. Segunda Edición. OEA. 7 de marzo de 2011. [Fecha de consulta: 08 de octubre de 2017.] Pp. 4-7. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/acceso%20a%20la%20informacion%202012%202da%20edicion.pdf>. ISBN: 978-0-8270-5910-8.
- 11 Medina Mora F., Alejandra, Salazar Ugarte, Pedro y Vázquez, Daniel. *Derechos humanos y restricciones. Los dilemas de la justicia*. Primera Edición. México: Porrúa. 2015. Pp. 68-69. ISBN: 978-607-09-1534-5.
- 12 Arriaga, Carol B. y Carpizo, Jorge (Coord.). *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa* [en línea]. Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010. [Fecha de consulta: 8 de octubre 2017.] Tema 31. El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano. 839-865 pp. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/35.pdf>. ISBN: 978-607-02-1473-8.
- 13 Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, et al. (Comp.), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, pp. 340-348. ISBN: 9786070258879.
- 14 Gómez Marinero, Carlos Martín. *Derecho de petición y derecho a la información: comentario de la jurisprudencia 2ªJ. 4/2012 (10ª). Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia* [en línea]. Enero-diciembre 2015, núm. 25-26. [Fecha de consulta: 08 de octubre de 2017.] Pp. 103-110. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/10452/12596>. ISSN: 2448-7929.
- 15 Consejo Permanente de la OEA. *Recomendaciones sobre acceso a la información* [en línea]. OEA. 21 de abril de 2008. [Fecha de consulta: 08 de octubre de 2017.] P. 12. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CP-CAJP\\_2599-08\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CP-CAJP_2599-08_esp.pdf)
- 16 Artículo 13.2. *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32)*, San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969. Y también Artículo 19.3. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Resolución 2200 A (XXI)*, Nueva York, Estados Unidos de América, 16 de diciembre de 1966.
- 17 Para profundizar sobre estas restricciones véase Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel. *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso-México, 2013, pp. 64-71. ISBN: 978-607-9275-26-6.

## NOTAS

- 18 Caso *Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs Brasil*. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C, núm. 219, Párr. 198.
- 19 Caso *Palamara Iribarne vs Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C núm. 135, Párrs. 83 y 254.
- 20 Caso *Claude Reyes y otros vs Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C núm. 151, Párrs. 84, 86 y 87.
- 21 Caso *Ricardo Canese vs Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C núm. 111, Párr. 97.
- 22 Mattelart, Armand. *Histoire de la Société de l’information*. Primera Edición. París: Éditions La Découverte. 2001. Pp. 117. ISBN: 84-493-1191-8.
- 23 Costa, Olivier, Jabko, Nicolas, Lequesne, Christian y Magonne, Paul. La diffusion des mécanismes de contrôle dans l’Union Européenne: vers une nouvelle forme de démocratie? Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Revue française de science politique [en línea]. Vol. 51. 2001/6. Diciembre de 2001. [Fecha de consulta: 14 de octubre de 2017.] Pp. 859-866. Disponible en: [http://www.persee.fr/doc/rfsp\\_0035-2950\\_2001\\_num\\_51\\_6\\_403681](http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2001_num_51_6_403681). ISSN: 0035-2950 y ISBN: 2724629027.
- 24 Sin embargo tienen mayor notoriedad en una democracia mixta o semi-directa.
- 25 El porqué del abandono del nombre doctrinal se explica debido a la naturaleza en la diferencia de la democracia directa con la democracia semi-directa o mixta, siendo más correcta la última.
- 26 Cruz, César, citado en Luna Pla, Issa y Bojórquez Pereznieta (Coord.). Gobierno abierto y el valor de la información pública [en línea]. México: ITAIP y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015. [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2017.] P. 33. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/5.pdf> ISBN: en trámite.
- 27 Como es el caso en Porto Alegre, Brasil. L. Alicia, *Democracia directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación* [en línea]. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Octubre de 2010. [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2017.] P. 17. Disponible: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lisidini/lisidini.pdf>. ISBN: 978-987-1543-71-7.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

### I. Bibliográficas y hemerográficas

**Arriaga, Carol B. y Carpizo, Jorge (Coord.).** Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa [en línea]. Ciudad de México, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010. [Fecha de consulta: 8 de octubre 2017]. Tema 31. El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/35.pdf>. ISBN: 978-607-02-1473-8.

**Bovens, Marc.** Analyzing an Assessing Public Accountability, a Conceptual Framework. *European Governance Papers* [en línea]. núm. C-06-01. 16 de enero de 2006. [Fecha de consulta 08 de octubre de 2017.] Disponible en: <https://www.ihs.ac.at/publications/lib/ep7.pdf>. ISSN: 1813-6826.

**Brinkerhoff, Derick.** Accountability and health system: overview, framework, and strategies. *The Partners for Health Reformplus Project* [en línea]. Enero de 2003. [Fecha de consulta 06 de octubre de 2017]. Disponible en: <http://www.who.int/management/partnerships/accountability/AccountabilityHealthSystemsOverview.pdf>. Sin ISSN.

**CIDH.** Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano [en línea]. Segunda Edición. OEA. 7 de marzo de 2011. [Fecha de consulta el 08 de octubre de 2017]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/acceso%20a%20la%20informacion%202012%202da%20edicion.pdf>. ISBN: 978-0-8270-5910-8.

**Consejo Permanente de la OEA.** Recomendaciones sobre acceso a la información [en línea]. OEA. 21 de abril de 2008. [Fecha de consulta: 08 de octubre de 2017]. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CP-CAJP\\_2599-08\\_esp.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CP-CAJP_2599-08_esp.pdf).

**Costa, Olivier, Jabko, Nicolas, Lequesne, Christian y Magonette, Paul.** La diffusion des mécanismes de contrôle dans l'Union Européenne: vers une nouvelle forme de démocratie? *Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.). Revue française de science politique* [en línea]. Vol. 51. 2001/6. Diciembre de 2001. [Fecha de consulta: 14 de octubre de 2017]. Disponible en: [http://www.persee.fr/doc/rfsp\\_0035-2950\\_2001\\_num\\_51\\_6\\_403681](http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2001_num_51_6_403681). ISSN: 0035-2950 e ISBN: 2724629027.

**Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, et al. (Comp.).** Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2014, ISBN: 9786070258879.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Fuenmayor Espina, Alejandro.** El derecho de los ciudadanos a la información pública [en línea]. San José, Costa Rica: Oficina de la UNESCO para América Central, 2004. [Fecha de consulta: 4 de octubre 2017]. Disponible en: [http://portal.unesco.org/es/file\\_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf](http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf). Sin ISBN.

**Gómez Marinero, Carlos Martín.** Derecho de petición y derecho a la información: comentario de la jurisprudencia 2ª/J. 4/2012 (10ª). Reforma Judicial. *Revista Mexicana de Justicia* [en línea]. Enero-diciembre 2015, núm. 25-26. [Fecha de consulta 08 de octubre de 2017]. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/reforma-judicial/article/view/10452/12596>. SSN: 2448-7929.

**Lissidini, Alicia.** Democracia directa en Latinoamérica entre la delegación y la participación [en línea]. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Octubre de 2010. [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2017]. Disponible: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lissidini/lissidini.pdf>. ISBN: 978-987-1543-71-7.

**Luna Pla, Issa y Bojórquez Perezniето, J. A. (Coord.).** *Gobierno abierto y el valor de la información pública* [en línea]. México: ITAIP y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015. [Fecha de consulta: 12 de octubre de 2017]. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/5.pdf>. ISBN: en trámite.

**Martínez Robledo, Marybel.** Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución. *El Cotidiano* [en línea]. Septiembre-octubre, 2014, núm. 187. [Fecha de consulta: 4 de octubre 2017]. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32531885013>. ISSN: 0186-1840.

**Mattelart, Armand.** *Histoire de la Société de l'information*. Primera Edición. París: Éditions La Découverte. 2001. ISBN: 84-493-1191-8.

**Medina Mora F., Alejandra, Salazar Ugarte, Pedro y Vázquez, Daniel.** *Derechos humanos y restricciones. Los dilemas de la justicia*. Primera Edición. México: Porrúa. 2015. ISBN: 978-607-09-1534-5.

**O'Donnell, Guillermo.** *Accountability horizontal. POSTdata, revista de reflexión y análisis político* [en línea]. núm. 7. Mayo de 2001. [Fecha de consulta: 07 de octubre de 2017]. Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/0B637k\\_n5waBpY2Y0ODFiNTItNzJjMy-00NWU4LWI3NWUtNDVmOGIzYWQyZWNI/view](https://drive.google.com/file/d/0B637k_n5waBpY2Y0ODFiNTItNzJjMy-00NWU4LWI3NWUtNDVmOGIzYWQyZWNI/view). ISSN: 1851-9601.

**Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel.** *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flasco-México, 2013. ISBN: 978-607-9275-26-6.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

**Valadés, Diego y Hernández, Antonio María (Coord.)**. Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías [en línea]. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2003. [Fecha de consulta: 4 de octubre 2017]. Tema 3. Constitución e información. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1088/6.pdf>. ISBN: 970-32-0891-6.

**Van Thiel, Sandra (Ed.)**. *Governance van uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vraagstukken van sturing in het publieke domein* [en línea]. Apeldoorn: Kadaster, 2004. [Fecha de consulta: 13 de octubre de 2017]. Capítulo 3. Horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen. Disponible en: <https://repub.eur.nl/pub/7139/Governance%20van%20uitvoeringsorganisaties.pdf>. Sin ISBN.

### 2. Legislación y tratados internacionales

**Carta Democrática Interamericana**. Asamblea General OEA 28° Período Extraordinario de Sesiones, Lima, Perú, 11 de septiembre de 2001.

**Convención Americana sobre Derechos Humanos**. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**. Resolución 2200 A (XXI), Nueva York, Estados Unidos de América, 16 de diciembre de 1966.

### 3. Jurisprudencia y opiniones consultivas

**Caso Claude Reyes y otros vs Chile**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C núm. 151, Párrs. 84, 86 y 87.

**Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs Brasil**. Excepciones Preliminares. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C núm. 219, Párr. 198.

**Caso Palamara Iribarne vs Chile**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C núm. 135, Párrs. 83 y 254.

**Caso Ricardo Canese vs Paraguay**. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C núm. 111, Párr. 97.

**Colombia**: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-274/13.

**Comité Derechos Humanos (CDH)**, *Observación General 34: Artículo 19, Libertad de opinión y expresión*. U.N. CCPR/C/GC/34, de 12 de septiembre de 2011, Párr. 3.

**México**: Tesis: P./J. 54/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVII, junio de 2008, p. 743.





**CATEGORÍA LICENCIATURA  
TERCER LUGAR**

La consolidación de la democracia mexicana  
a partir de los derechos fundamentales  
del acceso a la información y la libertad de expresión

**Cristóbal José Roa Tamborrell**



## La consolidación de la democracia mexicana a partir de los derechos fundamentales del acceso a la información y la libertad de expresión

Cristóbal José Roa Tamborrell

### Resumen

El término democracia puede abordarse en sentido ontológico o deontológico, ambas maneras de tratar a la democracia son sumamente dependientes, debido a que no puede existir una democracia sin ideales, pero tampoco servirían los ideales si no se busca plasmarlos en la praxis. Los derechos fundamentales funcionan como principios que guían el actuar de la forma de gobierno democrata; además de lo anterior, estas normas funcionan como oposición a los regímenes totalitarios. El gobierno en público depende de la interacción entre los gobernantes y los gobernados, interacción que se protege por medio de los derechos del libre acceso a la información y la libertad de expresión. Entonces, para la consolidación de una democracia en México, se requiere que el gobierno ejecute ciertas acciones con la finalidad de garantizar estos derechos fundamentales, y que los medios de comunicación funcionen como una herramienta que asegure una democracia plural.

### I. Aproximación conceptual al término de democracia

Entender la influencia del acceso a la información y la libertad de expresión para el buen funcionamiento de un Estado constitucional y democrático dependerá del entendimiento del derecho de acceso a la información y la manifestación de ideas que fomentan una opinión pública crítica, la cual es ideal para fortalecer los pilares de la democracia. Estos principios, además de apoyar a una construcción de un Estado democrático, son derechos humanos, por lo que protegen la dignidad del individuo.<sup>1</sup>



La democracia es un término sumamente complejo que abarca demasiados aspectos de la vida pública y privada, es por este motivo que tanto la simplificación como la complejidad excesiva para la comprensión del término obstaculizan el entendimiento de la palabra.<sup>2</sup>

Con base en la concepción genérica de la democracia como “el poder en público”,<sup>3</sup> es lógico deducir que entre mayor sea la participación del pueblo y exista un mayor sentido de responsabilidad con respecto a la representatividad por parte de los servidores públicos, se tendrá un mejor funcionamiento de gobierno.

Lo ideal para entender este concepto es colocar aquellos aspectos fundamentales que sostienen el constructo general de su significado. En el caso de la democracia, las características esenciales del término se dividen en dos grupos: los aspectos ontológicos (de hecho) y los deontológicos (del deber ser), ambas formas en las que se puede abordar su significado son dependientes entre sí.<sup>4</sup> Esta dualidad conceptual para tratar el concepto, deja en evidencia que para que pueda existir una democracia formal, es necesario contar con principios que guíen el actuar de los estados teniendo una democracia en sentido material.

### **1.1. Democracia deontológica y democracia ontológica**

La democracia, en un sentido material, se encarga de proponer principios o ideales a los estados, los cuales giran en torno a la teoría de lo que implica el poder. En un sentido meramente etimológico la palabra democracia significa “poder popular”,<sup>5</sup> es decir, absolutamente todos los argumentos propuestos a través del deber ser son enfocados a conseguir que el pueblo ejerza el mandato de país. Los ideales son un estado deseable de las cosas el cual nunca coincide con la realidad,<sup>6</sup> al no coincidir funcionan como un contrapeso de la democracia formal, esto genera un parámetro de evaluación para la praxis de esta forma de gobierno.

Entonces, ¿qué implica el estudio de la democracia en sentido formal? Abordar el tema desde un aspecto ontológico es analizar el cómo se hace la democracia, es decir, una verificación de los hechos en la realidad. Regularmente es estudiado a través de los conocimientos empíricos, encontrando su génesis en el contexto histórico que hace nacer al sistema democrático.<sup>7</sup>

Como se mencionó anteriormente, no puede existir una democracia de hechos sin ideales que guíen su actuación, aunque esos ideales sean imposibles de alcanzar, se debe intentar alcanzarlos. Los dos actores que intervienen en este sistema político son los gobernantes y los gobernados, una vez establecido esto, se debe analizar cuáles son las acciones que deberían realizar aquellos que intervienen en la vida política del Estado.

### **1.2. Relación entre los derechos fundamentales y la democracia**

Entonces, ¿en dónde entran los derechos fundamentales del acceso a la información o el de libertad de expresión? Al ser la democracia una forma de gobierno en la que, a través de consensos o acuerdos se toman decisiones políticas, es importante que exista un flujo de información que permita a los gobernantes satisfacer las necesidades del segmento poblacional al que representan, además, el pueblo debe contar con la cantidad suficiente de datos para emitir un voto<sup>8</sup> que a la postre consigna a un ciudadano como representante directo elegido por voluntad de masas.<sup>9</sup>

Además, los gobernados tendrán la obligación y la responsabilidad de generar opiniones públicas a fin de otorgarle una retroalimentación a quien ostente el poder. La aprobación y la legitimidad sobre las decisiones tomadas por una sociedad democrática, serán una consecuencia inmediata de la cantidad y la calidad de información que circula entre las masas, además de la voluntad del pueblo por participar en los asuntos políticos.<sup>10</sup>

Los derechos humanos tienen un fundamento axiológico, este sustento material se refiere a su origen iusnaturalista racional,<sup>11</sup> es decir, son aquellos derechos que devienen naturalmente del hombre por su capacidad de razonar. Estas normas, al ser innatas del hombre, deben ser reconocidas por los estados de los que forman parte, ya que fueron anteriores a la creación del mismo. Sin embargo, estos derechos no siempre han sido reconocidos, por lo que adquirieron fuerza como sustento antagónico de los estados absolutos.<sup>12</sup> Entonces, si la democracia es el poder en público significa que existe una colaboración deontológica entre los derechos humanos y este sistema político.

Las constituciones contemporáneas se fundamentan en un principio democrático, esto significa que buscan garantizar la soberanía popular por medio de la división de poderes dentro de la relación entre los gobernantes y los gobernados. Los derechos fundamentales funcionan como aquellos enunciados normativos del poder del pueblo, encargados de brindar total inmunidad a ciertos aspectos indispensables para una vida digna dentro de un Estado constitucional y democrático de derecho, estos derechos protegen los principios de la democracia y los derechos del hombre ante cualquier poder constituido.<sup>13</sup>

## **2. Derechos fundamentales que coadyuvan al desarrollo óptimo de la democracia**

En la actualidad, los derechos humanos son los encargados de tutelar el bien jurídico intrínseco de las personas:<sup>14</sup> la dignidad humana; mientras que la democracia en sentido deontológico, implica asegurar que la soberanía del Estado la ostenta el pueblo.<sup>15</sup> La relación que existe entre los principios de democracia y los derechos fundamentales es indisoluble, porque un gobierno en donde las decisiones políticas no provienen del pueblo, imposibilita un verdadero ejercicio de las libertades del hombre, aunque también, al no existir libertades del hombre la democracia no será tal.<sup>16</sup>

Algunos derechos humanos como la igualdad entre particulares, la libertad de expresión, la protección de datos personales, la libertad de reunión, el libre acceso a la información pública, por mencionar solo algunos, facilitan que el sistema democrático pueda acotar la brecha entre una democracia ontológica y una deontológica, en otras palabras, estos derechos generan conductas positivas para encaminar a los sistemas democráticos a su ideal. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN en adelante) en su tesis aislada 2ª. LXXXVII/2016 (10ª.), de rubro “Derecho a ser informado y derecho al honor. Estándar para determinar su prevalencia”, establece que, aunque el derecho a la libertad de información no es un derecho absoluto, debido a la obligación que el Estado otorga al derecho al honor y a la reputación, se debe considerar la relevancia de asegurar el cumplimiento de la norma del libre acceso a la información, debido a que este derecho facilita la creación de la opinión pública la cual es indispensable para el desarrollo de una verdadera democracia.<sup>17</sup>

Una vez establecida la estrecha relación entre la democracia y los derechos fundamentales, es pertinente analizar dos derechos en específico enfocados a una óptima circulación y flujo de información entre la *demos*: la libertad de expresión y el libre acceso a la información. Estos derechos, son un componente primordial en el proceso de comunicación política,<sup>18</sup> por lo que el análisis a profundidad de los mismos, nos dará la oportunidad de ubicar la parte esencial que protegen, los límites que se tienen con respecto a ellos y establecer así cuáles son las acciones positivas que debe realizar el Estado en función de garantizar cada derecho fundamental.

### 2.1. Análisis del derecho de libertad de expresión

Este derecho se encuentra fundamentado jurídicamente en los artículos 6°. y 7°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>19</sup> en el artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica<sup>20</sup> y en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.<sup>21</sup>

Lo relativo a los sujetos que intervienen en el ejercicio de la libertad de expresión se ubican en dos categorías: en la primera están los sujetos activos, que en el caso particular de este derecho son todas aquellas personas que cuenten con capacidad física de expresarse, incluso las personas morales son poseedoras del derecho de expresión; la otra categoría son los sujetos pasivos, es decir, quienes tienen una obligación frente a este derecho, los obligados son el Estado y los particulares, quienes deben realizar conductas de omisión para asegurar el ejercicio de terceros. El gobierno, sin embargo, tiene la obligación de realizar conductas positivas para fomentar, proteger y garantizar la libertad de expresión en cualquier ámbito de la vida social (colectivo o personal), esto según el artículo primero constitucional.

Existe un problema grande con respecto a las obligaciones que tiene el gobierno para hacer eficaz el derecho de libertad de expresión, este problema se relaciona con la característica de ser un derecho donde la omisión es la principal vía de asegurarlo, sin embargo, son necesarias ciertas conductas del Estado para mejorar su eficacia. Este derecho establece un camino o guía al que el Estado está obligado a cumplir, el problema está en notar cuándo se está violando esta clase de derechos y cómo pueden hacerse justiciables.

Es evidente que, para poder resolver algún problema en específico, primero se debe conocer cuándo se está violando el derecho, al respecto la SCJN en su tesis I.4o.A.23 K (10ª.) de rubro “Omisión legislativa. No puede oponerse como excusa para el incumplimiento de un precepto constitucional”, establece que las omisiones por parte de los poderes públicos son el principal medio de violación de los derechos sociales, debido a su naturaleza prestacional.<sup>22</sup>

Para que los derechos de libertad puedan hacerse justiciables se necesita que estén plenamente configurados por leyes secundarias, como sucede con los derechos individuales de eficacia directa o inmediata, los cuales se encuentran plenamente establecidos. El avance en la justiciabilidad del derecho a la libertad de expresión depende de la voluntad política y los recursos económicos por parte de las legislaciones para redactar y establecer leyes con una marcada regulación.<sup>23</sup>

Los límites con respecto a la libertad de expresión están explícitos en nuestra Carta Magna, éstos aseguran a los bienes jurídicos tutelados para que los individuos puedan expresarse con

total libertad, exceptuando aquellos casos en los que se ataque la moral, la vida privada o los derechos de terceros, se provoque algún delito o se perturbe el orden público. Evidentemente, el Estado deberá intervenir en el caso de que se conforme algún delito, al momento en que el ejercicio de este derecho ataque a la moral, la vida privada de otras personas o los derechos de terceros se vean afectados,<sup>24</sup> la autoridad correspondiente deberá atender los casos en donde se vaya más allá de los límites establecidos, debido a que éstos están diseñados para proteger el contenido esencial de otros derechos fundamentales. Sin embargo, en la praxis de la mayoría de estos casos, los límites son ignorados por intenciones políticas y de legitimidad, esto encuentra su explicación en un acontecimiento histórico de uso excesivo de la fuerza, el movimiento estudiantil de 1968 en México.

Existen algunos casos especiales en los que, la crítica dirigida a las personas tiene una mayor permisibilidad que en otros casos, a esta amplitud de crítica se le denominó como “sistema dual de protección” por la SCJN, quien en su tesis 1ª. XXIII/2011 (10ª.) de rubro “Libertad de expresión. Sus límites a la luz del sistema de protección dual y del estándar de malicia efectiva”, explica la necesidad de ampliar los límites de crítica y transparencia con relación a los sujetos que tengan una responsabilidad política, esto significa que aquellas personas que por la naturaleza de sus funciones laborales tienen una responsabilidad pública, deberán extender su criterio de publicidad de su información, ya que las características del trabajo que realizan los obligan a una transparencia absoluta con sus gobernados, con el fin de garantizar un mejor desarrollo de la democracia.<sup>25</sup>

Existen tres tipos de actores que tienen una variación en su límite de aceptación de la crítica y la publicación de algunos de sus datos privados, éstos son los particulares, los actores de cargos públicos y las personas con notoriedad pública. Los particulares son todas las personas que no tienen influencia popular, por esta razón cualquier divulgación por parte de los medios con respecto a su vida privada excede los límites al derecho de expresión. En el caso de las personas con cargos públicos y las personas con notoriedad pública, ambos deben someterse a una invasión parcial sobre los asuntos de su vida que atañen a las funciones que realizan.<sup>26</sup> Las personas con notoriedad pública son aquellos individuos que, aunque no realizan acciones de gobierno, son figuras populares cuyas decisiones impactan a un gran número de individuos (deportistas, cantantes, actores, escritores, etc.). Debido al impacto que generan sobre las masas, la libertad de expresión es extendida para abarcar aquellos asuntos de su vida que afecten su desempeño dentro de sus labores; esto mismo ocurre con las personas con cargos públicos, quienes se someten a la voluntad de la ciudadanía y deben ampliar el criterio de protección de su vida privada, siempre y cuando sean temas de relevancia para el cargo que se está ejerciendo o afecten su desempeño en el mismo.

No se debe perder de vista la función que la libertad de expresión tiene con la democracia, al respecto, es pertinente recordar que este derecho protege y garantiza que la opinión pública pueda lograrse, privilegiando la dignidad del ser humano, pero además, garantiza una convivencia armónica de la pluralidad política y social inseparable de un país con un régimen democrático.<sup>27</sup>

## 2.2. Análisis del derecho de acceso a la información pública

El acceso a la información pública es uno de los principales medios a través de los cuales se puede optimizar el ejercicio de la democracia, aunque también puede funcionar como un sistema masivo de manipulación. De acuerdo con la teoría de la cascada analizada anteriormente, la información que se genera en las élites políticas y sociales va descendiendo por los estancieros, alterándose más en la medida en la que desciende, por lo que la información llega a la sociedad alterada. ¿Qué pasaría si pudiera obtenerse información directamente de las organizaciones y sujetos que ejercen funciones políticas o manejan recursos públicos? La respuesta es que la opinión pública que se obtendría de ese proceso sería más autónoma, más pura, y por lo tanto, se estaría acortando la brecha del aspecto deontológico y el fáctico de las opiniones públicas. La democracia, entonces, se ve beneficiada en la medida en la que se garantiza una transparencia y un acceso a la información.<sup>28</sup>

El ejercicio de este derecho en México se ve íntimamente ligado con los medios masivos de comunicación, quienes juegan un papel relevante en la construcción de un espacio público, debido a que ellos son los encargados de jerarquizar, modelar y filtrar las noticias,<sup>29</sup> en otras palabras, ellos son los encargados de escoger cuáles acontecimientos son relevantes para la sociedad, dirigiendo la opinión pública de acuerdo con sus intereses o su criterio.

Los medios masivos tienen una doble funcionalidad completamente contraria entre sí, es una navaja de doble filo. En un Estado totalitario los medios de comunicación serán aquellos que tengan una estructura monocéntrica, es decir, que hablen con una sola perspectiva, la del régimen,<sup>30</sup> pero también, estos medios masivos de comunicación pueden funcionar como un soporte de los principios democráticos, a través de la información que brindan de manera profesional, objetiva y equilibrada durante las elecciones democráticas,<sup>31</sup> de esta manera convierte su estructura en policéntrica, admitiendo posturas diferentes a las del régimen y dándoles la misma publicidad.

El fundamento jurídico del acceso a la información pública está plasmado en el artículo 6°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>32</sup> y en el artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica.<sup>33</sup>

Los sujetos que intervienen en el ejercicio y garantía de este derecho fundamental son los sujetos activos y pasivos. Los primeros son absolutamente todas las personas físicas o morales por igual; mientras que los sujetos pasivos son el Estado, los particulares y un sujeto garante. Este último, es un órgano constitucionalmente autónomo llamado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), el cual se encarga de facilitar, promover y difundir el acceso a la información pública, trabajando en coordinación con los otros sujetos obligados; en cuanto a las funciones del Estado, tienen la obligación de difundir toda la información de uso público; los particulares, deben garantizar la transparencia de sus acciones cuando se les asigne un recurso público o realicen actos de autoridad. Concretamente, cualquier persona puede exigir a la autoridad correspondiente, o al órgano garante, la información que le plazca sin justificación alguna, al respecto la SCJN en su tesis I.2o.A.E.19 A (10°.) de rubro "Transparencia y acceso a la información pública gubernamental. La procedencia del recurso de revisión previsto en

la ley federal relativa, no se limita a las resoluciones provenientes del comité de información del sujeto obligado”, establece que los casos en donde se procederá con el recurso de revisión, estos seis aspectos serán los siguientes: cuando se niegue el acceso a la información, cuando se declare la inexistencia de los documentos solicitados, cuando no se le brinde al solicitante los datos personales solicitados, cuando se niegue la modificación de los datos personales, cuando la información no sea entregada en el tiempo, la modalidad o el costo de conformidad para el solicitante, o en el caso de que la información que se proporcione sea incompleta.<sup>34</sup>

Los límites que existen con respecto al acceso a la información pública, se generan cuando la información que se solicite sea confidencial o reservada.<sup>35</sup> La información confidencial es aquella que se puede resguardar del uso público fundamentando que pone en peligro la seguridad nacional o en caso de que exista alguna razón de interés público mayor; la confidencialidad va muy ligada con la protección de datos personales, pues solamente son accesibles para el titular de la información o su representante legal.<sup>36</sup>

### 3. Conclusiones

Al realizar un análisis del término democracia, se concluye que la relación que existe entre los derechos humanos con los principios democráticos es sumamente estrecha, debido a que ambos principios se oponen a los regímenes absolutistas y autoritarios, esto fomentará un acercamiento de la democracia a sus ideales buscados. Una consolidación de la democracia en México, depende de la intervención del Estado por garantizar los derechos fundamentales del libre acceso a la información pública y la libertad de expresión, sin embargo, la garantía de estos derechos dependerá en buena medida de la voluntad política por legislar a profundidad y realizar políticas públicas que fortalezcan la justiciabilidad de estos principios.

Los medios de comunicación, por su parte, deben funcionar como un instrumento de la democracia y no ser un arma que sostenga a los regímenes totalitarios, para esto, deben garantizar que el acceso a la información cumpla con los principios de filtrar y jerarquizar las noticias, así como de ser imparcial en los procesos de difusión de campañas políticas.

El flujo de información que se encuentre dentro de la *demos*, es protegido por el derecho a la expresión y al acceso a la información pública. Este movimiento de información genera una pluralidad de ideas políticas, sociales y económicas, las cuales fortalecen a un Estado democrático. A mayor calidad y cantidad de información que circule entre nuestra sociedad mexicana, mejores serán los cimientos que soportan nuestro sistema político, tan ávido de recibir mejoras.

## NOTAS

---

- 1 La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su tesis I.5o.C./J/31 (9ª) de rubro “Dignidad Humana. Su naturaleza y concepto”, establece que la dignidad humana reconoce una calidad única y excepcional a todo ser humano por el simple hecho de serlo.
- 2 La excesiva complejidad para definir el concepto provoca que solamente pueda ser entendido por un grupo privilegiado de intelectuales; mientras que la simplificación excesiva, evita el conocimiento real de los problemas que giran en torno al término, es decir, para poder atacar los problemas relacionados con algún tema primero se deben conocer, al minimizar los alcances de la democracia se caerá en una ignorancia parcial. Cfr. Sartori, G. *¿Qué es la democracia?* 1ª. edición. México, DF: Taurus. 2008. pp. 24, 25. ISBN: 978-970-58-0310-9.
- 3 Este concepto es usado por Bobbio como aquella expresión capaz de sintetizar todos los mecanismos institucionales usados por los gobernantes para tomar decisiones con plena transparencia, pero también abarca la permisibilidad de los gobernados a observar el cómo, dónde y cuándo de las decisiones políticas. Cfr. Bobbio, N. *Teoría general de la política*. 3ª. edición. España. Editorial Trotta, p. 418. ISBN: 978-84-8164-579-8.
- 4 Giovanni Sartori establece que “sin validación, la prescripción es irreal; pero sin un ideal, una democracia no es tal”. Esto significa que para que puedan ser válidas las acciones que se realizan en nombre de la democracia deben seguir un ideal, una línea de pensamiento, un camino, aunque tampoco serviría saber el camino a tomar sin hacer lo posible por recorrerlo. *Op. cit.* Sartori, G.; pp. 17, 18, 19.
- 5 La palabra proviene de los términos griegos *demos*, que significa pueblo, y *kratos*, que significa poder. *Ibidem*; pp. 17, 27.
- 6 Sartori aclara que el aspecto deontológico de la democracia es una respuesta intuitiva que nace de la insatisfacción de la realidad. Cfr. *Ibidem*; pp. 62, 63.
- 7 Esta característica implica que todas las democracias que se practiquen en el mundo, serán determinadas por los acontecimientos históricos de la región. Como ejemplo de lo anterior, está la creación de la democracia francesa a partir de una revolución, la angloamericana por medio de un proceso continuo o la inglesa mediante la restauración de los derechos primigenios del hombre inglés. *Ibidem*; pp. 46, 47.
- 8 El fundamento teórico del voto es el que el pueblo pueda ejercer una función como gobernante y no solo de gobernado, sin embargo, esta acción se ha infravalorado al grado de ser solamente un proceso formal por medio del cual se establece quién gobernará. *Ibidem*, p. 71.
- 9 Un representante se puede definir como aquella persona que cuenta con la facultad de actuar, obligar o decidir en nombre y por cuenta de otra. Las formas de represen-

## NOTAS

- tación que existen son: directa o indirecta, voluntaria, legal u orgánica; las primeras dos formas de representación se logran por medio de la voluntad, la legalidad, o por medios administrativos. Cfr. Pérez Fernández del Castillo, B. *Representación, poder y mandato. Prestación de servicios profesionales y su ética*. 14ª. edición. México, DF. Editorial Porrúa. 2009. Pp. 3, 11, 12. ISBN: 978-607-09-0144-7.
- 10 Si participa un gran número de personas dentro de los asuntos políticos, significa que se está representando de mejor manera a toda la sociedad, debido a que se contemplan más personas que emitieron su opinión, es decir, una mayoría más grande. Entonces, al ser la democracia el mandato de la mayoría, es necesario que esa mayoría sea un número considerable de participantes. Cfr. *Op. cit.* Sartori, G. (2008); pp. 105- 110.
  - 11 “Para esta teoría, es el derecho natural, aprehensible a través de la razón humana, el que confiere validez a la norma”, Silva Meza, J. y Silva García, F. *Derechos fundamentales: Bases para la reconstrucción de la jurisprudencia mexicana*. 2ª. edición. México, DF. Editorial Porrúa. 2013. Pp. 2, 3. ISBN: 978-607-09-1230-6.
  - 12 *Ídem*.
  - 13 “Los derechos fundamentales han llegado a concebirse como contra-poderes que los individuos mantienen frente a los poderes constituidos a partir de la creación del Estado constitucional; es decir, como fragmentos de la soberanía popular que permanecen y se mantienen en manos del pueblo resultando indisponibles para los poderes creados por la constitución”. *Ibidem*; pp. 10, 11.
  - 14 Gregorio Nava establece que los derechos humanos, en un sentido amplio, son la positivización en documentos internacionales de la dignidad humana, valor que es intrínseco de los seres humanos. Cfr. Nava G., José Gregorio, *Doctrina y filosofía de los derechos humanos: Definición, características y clasificaciones. Razón y Palabra* [en línea] pp. 4, 5. 2012, 17 (Noviembre-Enero): [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2017]. Disponible en: <<http://www.uacm.kirj.redalyc.redalyc.org/articulo.oa?id=199524700001>> ISSN 1605-4806.
  - 15 Chacón Hernández, D. *Democracia, nación y autonomía étnica*. 1ª. edición. México, DF. Editorial Porrúa. 2009. Pp. 31, 32. ISBN: 978-60709-0229-1.
  - 16 Cfr. *Op. cit.* Silva Meza, J.; Silva García, F.; p. 11.
  - 17 Tesis: 2a. LXXXVII/2016 (10ª.) Derecho a ser informado y derecho al honor: Estándar para determinar su prevalencia. “El derecho a ser informado no es absoluto, pues a pesar de que el Estado tiene la obligación de informar a la población sobre temas de interés y relevancia pública, también debe proteger y garantizar el derecho al honor y la reputación de las personas. No obstante, debe considerarse la posición prevalente



## NOTAS

del derecho a ser informado, por resultar esencial para la formación de una opinión pública libre, indispensable para el fomento y desarrollo de una verdadera democracia”. Leer en el mismo sentido las tesis: PC.I.A. 2 A (10a.); Ia. XXX/2016 (10a.); Ia. CDXIX/2014 (10a.); Ia. CDXVIII/2014 (10a.); Ia. CXLIX/2014 (10a.)

- 18 La comunicación política puede ser explicada a través de la teoría de las cascadas, adoptada por Karl Deutsch con algunos complementos de Giovanni Sartori. Esta teoría explica la realidad en la generación de la opinión pública que consiste en una alegoría del proceso de opinión con una cascada conformada de cinco niveles, los cuales van descendiendo a través de estanques pequeños, hasta llegar a la *demos*, quien a través de un proceso denominado como *bubbling-up*, responde ante situaciones o problemas que afectan de manera directa a toda la sociedad, generando una agitación en sentido opuesto que incomoda a todos los estanques superiores. El orden de los niveles en cascada de manera descendente es el siguiente: élites económicas y sociales, élites políticas y de gobierno, red de comunicación en masas, líderes de opinión, y por último está el público en masa. *Cfr. Op. cit.* Sartori, G. pp. 76-80.

- 19 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 6°.: La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Artículo 7°.: Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6°. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.

## NOTAS

- 20 Pacto de San José de Costa Rica: Artículo 13: Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
- 21 Declaración Universal de los Derechos Humanos: Artículo 19: 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.
- 22 “[los tribunales podrán resolver amparos por] omisiones en que incurran los poderes públicos al desarrollar los derechos sociales, ya que, dada su naturaleza prestacional, las omisiones son su principal medio de violación”. Tesis: I.4o.A.23 K (10ª) de rubro “Omisión legislativa. No puede oponerse como excusa para el incumplimiento de un precepto constitucional”.
- 23 Nogueira Alcalá, Humberto. Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano. Estudios constitucionales [en línea]. 2009, vol. 7, núm. 2 [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2017], pp. 156, 157. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002009000200007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002009000200007&lng=es&nrm=iso) ISSN 0718-5200.
- 24 Por mucho tiempo se había creído que los derechos fundamentales son absolutos porque son innatos de la humanidad, sin embargo, otra de las características naturales de los seres humanos es la sociabilidad, por lo que la “libertad natural” con la que se entendía los derechos humanos se convirtió en una “libertad social”, esto significa que “El hombre es libre hasta el límite que afecta la libertad de otro hombre y hasta el límite que su actuación tienda a desarmonizar el orden colectivo”. Cfr. *Op. cit.* Silva Meza, J.; Silva García, F.; pp. 284, 285.
- 25 Cfr. Tesis: Ia. XXIII/2011 (10ª) de rubro “Libertad de expresión. Sus límites a la luz del sistema de protección dual y del estándar de malicia efectiva”.
- 26 Cossío Díaz, J. R. *Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos comentada*. 1ª edición. España. Editorial: Tirant lo Blanch. 2017. ISBN: 978-84-9143-622-5 pp. 221-224.
- 27 Al respecto, la SCJN en su tesis 1ª. CDXIX/2014 (10ª) de rubro “Libertad de expresión. Dimensión política de este derecho fundamental”, establece que “la libertad de expresión en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia”.
- 28 Al respecto, la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros vs Chile* establece que los principios de publicidad

## NOTAS

---

y transparencia en la gestión pública, a través de los cuales se debe guiar el actuar de los estados, garantiza que los gobernados que se encuentren bajo la jurisdicción de ese gobierno ejerzan un control democrático para poder indagar, cuestionar y evaluar el cumplimiento adecuado de las funciones públicas.

- 29 Woldenberg, J. *México: la difícil democracia*. 1ª edición. México, DF. Editorial Taurus. 2013. pp. 201, 202. ISBN 978-607-11-2699-3.
- 30 *Op. cit.* Sartori, G. (2008); pp. 83, 84.
- 31 *Op. cit.* Woldenberg, J. (2013); p. 202.
- 32 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 6º.: Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.
- 33 Pacto de San José de Costa Rica. Artículo 13: Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
- 34 Tesis I.2o.A.E.19A (10ª.) de rubro: “Transparencia y acceso a la información pública gubernamental. La procedencia del recurso de revisión previsto en la ley federal relativa, no se limita a las resoluciones provenientes del comité de información del sujeto obligado”.
- 35 Así lo refiere la tesis Iª.VII/2012 (10ª.) de rubro “Información confidencial. Límite al derecho de acceso a la información (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental)”.
- 36 *Op. cit.* Cossío Díaz, J. R. (2017); pp. 231, 232, 233.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

**Bobbio, N.**, *Teoría general de la política*. 3ª. edición. España. Editorial Trotta. ISBN: 978-84-8164-579-8.

**Chacón Hernández, D.**, *Democracia, nación y autonomía étnica*. 1ª. edición. México, DF. Editorial Porrúa. 2009. ISBN: 978-60709-0229-1.

**Cossío Díaz, J. R.**, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. 1ª. edición. España. Editorial: Tirant lo Blanch. 2017. ISBN: 978-84-9143-622-5.

**Nava G., José Gregorio**, Doctrina y filosofía de los derechos humanos: Definición, principios, características y clasificaciones. *Razón y Palabra* [en línea] 2012, 17 (Noviembre-Enero) : [Fecha de consulta: 15 de octubre de 2017]. Disponible en: <http://www.uacm.kirj.redalyc.redalyc.org/articulo.oa?id=199524700001> ISSN 1605-4806.

**Nogueira Alcalá, Humberto**, Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano. *Estudios constitucionales* [en línea]. 2009, vol. 7, núm. 2 [Fecha de consulta: 15 de octubre del 2017], pp.143-205. Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-52002009000200007&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002009000200007&lng=es&nrm=iso) ISSN 0718-5200.

**Pérez Fernández del Castillo, B.**, *Representación, poder y mandato. Prestación de servicios profesionales y su ética*. 14ª. edición. México, DF. Editorial Porrúa. 2009. ISBN: 978-607-09-0144-7.

**Sartori, G.**, *¿Qué es la democracia?* 1ª. edición. México, DF: Taurus. 2008. ISBN: 978-970-58-0310-9.

**Silva Meza, J. y Silva García, F.**, *Derechos fundamentales: Bases para la reconstrucción de la jurisprudencia mexicana*. 2ª. edición. México, DF. Editorial Porrúa. 2013. SBN: 978-607-09-1230-6.

**Woldenberg, J.**, *México: la difícil democracia*. 1ª. edición. México, DF. Editorial Taurus. 2013. ISBN 978-607-11-2699-3.



**CATEGORÍA POSGRADO**  
**PRIMER LUGAR**

Transparencia y participación para el fortalecimiento  
de la democracia y las decisiones públicas:  
un análisis institucional a 20 años de evolución  
de los derechos políticos en la Ciudad de México

**Omar Elí Manríquez Santiago**



## **Transparencia y participación para el fortalecimiento de la democracia y las decisiones públicas: un análisis institucional a 20 años de evolución de los derechos políticos en la Ciudad de México**

**Omar Elí Manríquez Santiago**

### **Resumen**

La transición democrática fue síntoma evidente del agotamiento de regímenes cuyos malestares se originaban en la aplicación discrecional del poder. Dicho acontecimiento requirió de catalizadores que abrieran el paso a nuevas formas de organización plural y democrática del poder, tales como la transparencia sustentada en el derecho a la información. Estos factores germinaron como políticas atenuantes de las asimetrías del poder, de combate a la corrupción y reductoras de previas desigualdades que limitaban la participación política que, en conjunto, operaron cual resorte democrático de transformación. El precedente cambio del orden político aún continúa afectándonos y transcurre de forma diferenciada en términos de apropiación, ejecución y participación política que subsidian la regulación democrática del poder público desde las elecciones y políticas públicas. Este ensayo analizará aquellos antecedentes del orden discrecional y los años recientes de evolución democrática-institucional de la transparencia y participación en los espacios y decisiones públicas en la Ciudad de México, 1997-2017.

### **Introducción**

La transición democrática fue síntoma evidente del agotamiento de regímenes cuyos malestares se originaban en la aplicación discrecional del poder. Dicho acontecimiento requirió de catalizadores que abrieran el paso a nuevas formas de organización plural y democrática del poder, tales como la transparencia sustentada en el derecho a la información. Estos factores germinaron como políticas atenuantes de las asimetrías del poder, de combate a la corrupción



y reductoras de previas desigualdades que limitaban la participación política que, en conjunto, operaron cual resorte democrático de transformación. El precedente cambio del orden político aún continúa afectándonos y transcurre de forma diferenciada en términos de apropiación, ejecución y participación política que subsidian la regulación democrática del poder público desde las elecciones y políticas públicas. Este ensayo analizará aquellos antecedentes del orden discrecional y los años recientes de evolución democrática-institucional de la transparencia y participación en los espacios y decisiones públicas en la Ciudad de México, 1997-2017.

La presente investigación expondrá argumentos sobre la complejidad de los procesos democráticos y su fortalecimiento por medio de controles públicos de transparencia, derecho a la información y participación. En seguida, describirá los antecedentes del orden discrecional y las pautas institucionales que determinaron la formación de espacios políticos para las decisiones públicas, la transparencia y la participación ciudadana en la capital de la República en el período de 1997 a 2017. En el apartado siguiente se revisarán los principales problemas institucionales para consolidar la participación e incidencia ciudadana en los espacios de decisión local, fundados en las asimetrías de un orden político discrecional. También destacará el nivel de institucionalización de las prácticas participativas y el control político democrático en las decisiones locales y hará énfasis especial en las brechas sociopolíticas y asimetrías de información que afectan la participación individual en las decisiones públicas. A continuación, desarrollará la propuesta del Observatorio Cívico de Espacios y Decisiones Públicas, que busca introducir mejoras en los procesos democráticos locales al implementar controles públicos autónomos de transparencia y participación ciudadana.

## **I. Breve apunte de la democracia en América Latina y México**

La moderna democracia representativa es la constitución de un pacto político entre ciudadanos y gobierno contextualizado en ciertas condiciones históricas. Desde la perspectiva normativa de la democracia se plantea que ésta se funda en una fuerte cultura política democrática, con la activa participación ciudadana en los asuntos públicos —no acotada al ámbito electoral— cuya ciudadanía se forja en el activismo político de su comunidad (Cohen, y otros, 1999, pp. 24-26). Esta visión presupone una previa cultura democrática y un amplio flujo de información para lograr establecer una comunicación que conduzca al conocimiento de las cuestiones públicas que alimente el diálogo y la participación desde el intercambio y formación de posturas políticas sobre las decisiones y elecciones que afectarán a todos. Desde un enfoque empírico, la concepción de la democracia representativa supone que la formación plural de actores políticos, fuerzas y poderes en competencia fomenta la participación política de los ciudadanos en la elección o remoción de sus representantes motivando que éstos rindan cuentas al asumir dicha responsabilidad. El modelo pluralista —poliarquía— de Robert Dahl (1991, pp. 19-21), coloca en la competencia política-electoral equitativa, el elemento clave de la representación política moderna, desde la cual se institucionalizan los incentivos para la responsabilidad política. El pluralismo así descrito, supone una relación estrecha entre información y participación en los procesos democráticos y una base institucional capaz de procesar una amplia gama de posturas e intereses que, por tanto, exige un mayor despliegue y procesamiento de informa-

ción, es decir, un continuo flujo informativo.

Por otra parte, en la perspectiva minimista de la democracia de Joseph Schumpeter (1983) los individuos son indiferentes ante la formación política de las decisiones, por tanto, delegan las decisiones sociales y el cumplimiento de las responsabilidades a las élites, lo que implica que la decisión electoral requiera información mínima. Las perspectivas antes mencionadas registran diversos tipos de democracia y de control público: la visión normativa plantea una profunda cultura democrática e igualdad política que permiten desplegar llanamente diversos controles públicos del poder; el pluralismo coloca el control público en la cultura participativa, la competencia política y la interdependencia de poderes y la democracia mínima ubican el control en la delegación de poder ante la indiferencia del ciudadano.

En este orden de ideas, el régimen político condiciona los procesos democráticos, como David Easton señaló, es un sistema institucional y el vehículo del poder donde la política es el mecanismo imperativo para la “asignación de valores a una sociedad” (Pasquino, 2011, p. 15). Por ende, el régimen o sistema político perfila el orden gubernativo, permea el control de la información y de sus receptores —la comunicación política— mediante mecanismos de persuasión y coerción (Corsi, y otros, 1996, pp. 125-135). Este sistema de relaciones constriñe procesos, agentes y actores e interactúa con otros sistemas sociales y económicos —su entorno— que lo afectan o limitan (Bobbio, y otros, 2007, p. 1464).<sup>1</sup> La concentración del poder en un sistema político determina significativamente el desarrollo de los procesos democráticos debido a las restricciones que impone un orden discrecional y a la ausencia de insumos y capacidades para el ejercicio libre de los derechos civiles y políticos que son necesarios para la supervisión democrática del orden político y la formulación pública de las decisiones.

La relación entre régimen, celebración de elecciones y la representación por medio de las políticas públicas, consecuentemente, se sustenta en la creación de insumos informativos, las capacidades de agencia ciudadana y la participación en los espacios políticos para la hechura de las decisiones. La compleja interacción entre información pública, comunicación política, participación ciudadana y producción del espacio público-político, estructura el nivel de control sociopolítico de las decisiones públicas. La apertura plural del orden político requiere del fortalecimiento constante de estos insumos. En tal sentido, los procesos democráticos exigen transparencia e información pública, las cuales, a manera de resorte democrático, estimulan la autónoma organización plural y la participación política que, en conjunto, enciende el motor electoral y la real transformación pública del orden político.

El arreglo democrático-institucional, así entendido, es un sistema de equilibrios entre el ejercicio de la delegación del poder —responsabilidades de la función pública— y la responsiva representación del interés común —la política pública— por medio del despliegue de óptimos controles públicos ante las responsabilidades y la representación —gobernabilidad democrática—. Las políticas participativas, transparencia, rendición de cuentas y fiscalización son parte fundamental de este sistema de corresponsabilidades, controles y contrapesos que los gobiernos abiertos habrán de impulsar. Sin embargo, el resorte democrático de transformación que impulsa los cambios en los regímenes políticos centralizados toma progresivamente su momento de impulso. Los procesos de transición, desde un régimen autoritario hacia la democracia, son complejos e inacabados,

señaló alguna vez Guillermo O'Donnell (2007, p. 37).<sup>2</sup> La conclusión desde estos análisis a nivel de régimen político-normativo resaltaron que los/as ciudadanos/as puedan participar e incidir en la regulación democrática de funcionarios/as y representantes si operan bajo condiciones institucionales indispensables en un sistema político.

Existen diversos indicadores del tránsito hacia una institucionalización democrática del orden político. La literatura al respecto señala que la garantía al derecho de información habilita las condiciones de participación política de los ciudadanos y en este mismo sentido la información es una herramienta política utilizada en la vigilancia, evaluación del desempeño y asignación de incentivos a los representantes para el cumplimiento de las responsabilidades dotadas o suscritas en la función pública. En este proceso la comunicación juega un papel central, pues de ésta depende el despliegue de la información para el proceso participativo de control democrático. La transparencia en América Latina fue observada como un “referente de la transición a la democracia”, una respuesta ante las violaciones a los derechos humanos en las décadas de los setenta y ochenta y una forma de combatir la “corrupción de los años noventa” (Open Society Institute, 2007, p. 73). La liberalización, del mismo modo, indicó la apertura de un régimen político cerrado donde el tutelaje de la sociedad impedía la expresión de fuerzas opositoras al mismo, el control político, así como una real competencia política por el poder.

Asimismo, la democratización de los procesos políticos implicó el incremento de la participación de amplios sectores de la sociedad en la formación de la voluntad estatal. Ambos procesos se sustentaron en la institucionalización gradual de derechos civiles y políticos que después se tradujeron en políticas afirmativas de sectores o grupos anteriormente marginados (O'Donnell y Schmitter, 1994, pp. 19-23). La democratización habría de permitir la reconfiguración de los derechos fundamentales y políticos de la población en su calidad de ciudadanos, así como la significativa incidencia de la sociedad en los mecanismos de control político y legal en su función de contrapeso de los poderes constitucionales, es decir, la regulación democrática del orden público, y en esa misma dirección, la formación e instauración de decisiones y políticas generadas desde la agenda social y la oposición política.

La liberalización y democratización abrieron la posibilidad de generar y canalizar nuevas demandas y políticas fundadas en las libertades de pensamiento, expresión, información, asociación y participación política de los ciudadanos que permitió la organización, movilización y participación ciudadana. En la literatura sobre transición democrática de Schmitter, Whitehead, entre otros, se reconocía que América Latina adolecía de estados garantistas de este catálogo vital de derechos,<sup>3</sup> y Guillermo O'Donnell manifestó que era necesario orientar la mirada en la agencia del ciudadano como otro factor explicativo y constitutivo del estándar democrático.<sup>4</sup> Asimismo, destacó la función de la participación y movilización ciudadanas en la reinstauración o reivindicación de los valores democráticos e incluso llamó a reconocer el papel central del “levantamiento popular”.

En consecuencia, para validar la calidad del juego democrático y sus estándares habría de mirarse con atención el grado de institucionalización de nuevas relaciones políticas entre ciudadanos y gobierno que habilitan nuevas vías para ejercer los derechos civiles y políticos para

interpelar al poder del Estado. En la actualidad, un eje vertebral del análisis de la democracia es la preocupación por la calidad de la “transición” y la “consolidación” con ajuste a la legitimidad democrática. Es decir, en los procedimientos y mecanismos de influencia política de los ciudadanos, tales como la participación, la capacidad de respuesta a las exigencias ciudadanas —el *responsiveness*— y la responsabilización pública-política o rendimiento de cuentas —*accountability* (Levine y Molina, 2007, pp. 18-23).

### 1.1. Calidad de la democracia e institucionalización del control público

Los controles constitucionales de responsabilidad política y legal son el fundamento histórico de las democracias institucionalizadas y precursores del control y rendición de cuentas públicos. La evolución de la rendición de cuentas cruza el ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles, el acceso a la justicia e imperio de la ley, el acceso a la información pública y la transparencia, el combate a la corrupción y la supervisión de la actuación gubernamental (Barreda, 2011, Morales, 2009, Kaufmann, 2001 y 2006). La estructura de regulación democrático-constitucional y la red institucional de agencias estatales de control buscan disuadir y subsanar el comportamiento indebido de entes públicos, ya sea al evitar la “transgresión” de funciones o atribuciones dotadas en la distribución de poder o la “sustracción” de ventajas ilícitas para lograr beneficios privados o patrimonialistas —corrupción (O’Donnell, 2004, p. 11).

La rendición de cuentas pública se despliega desde tres ámbitos: gubernamental (horizontal), cívico-electoral (vertical) y el sistémico-social (transversal) (O’Donnell, 1998, pp. 5-14).<sup>5</sup> Está integrada por tres componentes básicos: la información, la justificación y la sanción. La sanción constituye la dimensión de la exigibilidad, es decir, facultad de sancionar las responsabilidades de los sujetos obligados a rendir cuentas (Schedler, 2004, pp. 14-20). La política de transparencia busca reducir las asimetrías de información entre ciudadanos y gobiernos y sustentar la igualdad política entre los miembros de la sociedad estatal al otorgar recursos informativos semejantes a todos. El enfoque preventivo de la rendición de cuentas descansa en las políticas de transparencia como forma de control procesual de información y evaluación y sanción de responsabilidades. Por ende, la información y la justificación integran la dimensión de la responsividad, es decir, el compromiso y respuesta competente y sensitiva de los responsables del poder público por sus decisiones y actuaciones.

En la rendición de cuentas es imprescindible el control por información pues integra los mecanismos y procedimientos para organizar, distribuir y salvaguardar la información gubernamental de carácter público. Requiere de un conjunto de insumos informacionales, recursos, normativas y herramientas para concretar la disposición de información, estos recursos incluyen las políticas de transparencia y el derecho a la información. La rendición de cuentas horizontal integra al conjunto de controles simétricos en el ámbito gubernamental, que pueden desplegarse entre poderes —de interdependencia o interórgano— o bien asimétricos-jerárquicos, al interior de las agencias estructuradas en cada uno de los poderes —de responsabilidad intraórgano—. El rendimiento de cuentas cívico-electoral, vincula a ciudadanos y representantes por medio de las elecciones —el programa electoral ofertado— y del ejercicio representativo del interés general.

La rendición de cuentas social-transversal, de manera particular, ha sido muy importante en la América Latina de los años noventa debido al deficiente funcionamiento de sus instituciones —ya señalado en la literatura de la transición— pues abrió el paso a la creación de espacios de investigación y denuncia en los medios de comunicación, autorización de agencias de contraloría social y de nuevos mecanismos consultivos, de vigilancia y evaluación del poder público, con casos emblemáticos en Perú, Brasil, Colombia, México y Argentina (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, 2003 y 2003b, Peruzzotti, 2009).<sup>6</sup> Esta variante del control público se verifica cuando las y los ciudadanas/os, mediante ciertos mecanismos formales —derecho de petición o audiencias— o informales —bloqueo de vías, mítines, manifestaciones y otras formas de política contenciosa—, coaccionan la capacidad de respuesta del gobierno respecto de un asunto de interés público, al escalar los costos políticos de negociación y gobernabilidad o al modificar los balances del poder.

Los diversos tipos de regulación democrática del poder público requieren de la continua intervención de la agencia ciudadana en los procesos informativos, en los términos del conflicto político sobre lo que es público y de una activa participación cívica en la vigilancia, producción, difusión y acceso a información para la valoración y sanción del ejercicio del poder público. En este tenor, las perspectivas de análisis neoinstitucional observan la evolución de las instituciones desde diversos enfoques —politológico, histórico, sociológico y económico— para establecer hipótesis causales acerca de las pautas conductuales y las reglas que han perfilado las dinámicas de las organizaciones públicas, los agentes de la política y los gobiernos para describir o prescribir la complejidad de la regulación gubernamental, la acción política y las interacciones entre los actores públicos. Asimismo, el análisis de las políticas públicas y su ciclo —problematización, formulación, selección, ejecución, evaluación y mejoría— se circunscribe en el estudio de los determinantes institucionales formales e informales y en la comprensión de sus efectos en la calidad de la democracia y sus procesos (Guerrero Amparán, 2000).

## 1.2. Transparencia, información y control público

En el análisis de lo público y lo político desarrollado por Nora Rabotnikof, el espacio público es un subsistema del orden político, una estructura sistémica que procesa y sintetiza complejas relaciones entre lo público y la construcción de los espacios políticos donde cobrará vida el diálogo de las políticas. Este proceso de selección y síntesis de la información y la comunicación política es inmanente a una sociedad plural donde una gran cantidad de temas que responden a intereses y a voces diversas y antagónicas deben ser procesados por medio de reglas de atención y selección de ciertos temas que son necesarios según el sentido del sistema político (2008, pp. 40-44).<sup>7</sup> Desde la perspectiva del espacio público-político, la relevancia de la información pública puede ser observable en tres dimensiones en los espacios reales o virtuales de decisión y acción política: 1) a nivel de régimen político al elegir representantes en los comicios electorales, 2) a nivel de políticos y políticas al evaluar e influir en las decisiones públicas y 3) a nivel de agencia de los políticos —o funcionarios electos y no electos— al demandarles responsabilidades por dicha toma de decisiones.

También, desde la mirada de la antropología política, el concepto de las interfaces socio-estatales observa la manera en que el contexto político y las condiciones estructurales dotarán de cierta especificidad a cada una de las relaciones políticas. En un primer nivel informativo-comunicativo surgen tres interfaces del hacer-saber: 1) contribución social informativa, 2) transparencia gubernamental y 3) mutua colaboración comunicativa. En un segundo nivel de acción política emergen tres etapas: 1) la interfaz mandataria —o de representación política—, 2) de transferencia de políticas desde el Estado hacia la sociedad —las políticas públicas— y 3) la cogestiva —cogestión administrativa (Hevia de la Jara e Isunza, 2006, pp. 24-29).

De la exposición de los anteriores argumentos se desprende que el entendimiento de las cuestiones públicas requiere de procesos sociales de información con ciertos atributos que se recuperen en el discurso público y en su puesta en escena. Esto vincula a la sociedad y al Estado a través de redes dialógicas, concebidas como formas de asociación para articular el diálogo entre actores políticos que buscan intervenir en el discurso y opinión públicos, al tiempo que generan insumos informativos y otras formas de representatividad y de control del poder (O'Donnell, 2010, pp. 187-189). Las redes se observan en la movilización ciudadana y el asociacionismo —organizaciones profesionales de la sociedad civil—, la intervención cívica en labores de vigilancia y producción de indicadores informativos, en las políticas de transparencia e incluso en la judicialización del derecho de acceso a la información pública (daip, en adelante). En las interfaces socio-estatales se ubicarían las redes dialógicas, que serán horizontales cuando los ciudadanos se asocien y comuniquen entre sí para organizar el discurso político y el diálogo con las políticas que apelarán a la autoridad, y verticales cuando interpelan a una “autoridad superior o centro de poder, afirmando su autonomía, identidad e intereses” (O'Donnell, 2010, p. 189).

La información y el entendimiento públicos producen insumos informativos e incentivos políticos que generan el campo de conflicto de los espacios políticos —sean públicos, reales o virtuales— y el diálogo democrático en las políticas desde la perspectiva de gobernanza participativa. La participación de los ciudadanos en la comunicación política es fundamental para el ciclo de las políticas en la medida en que el derecho a la información rompe las inercias patrimonialistas del mando y obediencia observadas en regímenes no democráticos. Dicha participación política es fundamental para entender los controles de la representación desde un sistema de regulación democrática con rendición de cuentas pública —transparencia y acceso a la información, evaluación y sanción—, políticas públicas y nuevos mecanismos participativos y consultivos —puesto que se inscribe en la contingente transformación del Estado democrático de derecho.

Esto requiere ampliar el espacio público tradicional mediante el cual se conforma la voluntad y la opinión pública para elevar las nuevas modalidades de control democrático desde organizaciones públicas no-estatales que coadyuvan en la gestión y con ciudadanos que tomen “conciencia de que la transparencia y su gestión es una garantía concreta de democracia” (Bresser, y otros, 1998, pp. 32-34). En este tenor es que el proceso social que funda el derecho de acceso a la información pública genera un dispositivo de rendición de cuentas social y un control *ex ante* de los valores de las políticas desde la sociedad vigilante. En este orden de ideas la participación cívica implica una intervención más autónoma, política y activa que amplía las

fronteras institucionales de la participación formal, electoral y coyuntural y que se traduce en organización, movilización e intervención discursiva. La participación cívica —más allá de la participación formal— ha sido un motor en la democratización de las instituciones políticas del antiguo orden autoritario y en esta medida, hoy conforma un acervo organizacional y un insumo vital de los procesos de gobernanza a escala nacional.

Si bien, conceptualmente la información es el primer componente del rendimiento de cuentas, en realidad ésta permea el proceso completo todo el tiempo ya que condiciona la agencia de todos los actores y agentes en el esquema de control. Por ende, la transparencia entendida como valor democrático exige que la actuación del poder público acontezca en un ambiente de máxima publicidad para así distinguirse de formas autoritarias de poder.<sup>8</sup> Respecto de la relación entre corrupción y transparencia, la evidencia señala que el acceso público a la información es un poderoso elemento de disuasión de la captura de los bienes públicos por parte de grupos de interés que afectan el desempeño gubernamental y lesionan la confianza en el poder público y la calidad de la democracia. Cuando un gobierno permite a algunos obtener ganancias privadas fuera de toda proporción “la legitimidad política” de la democracia decae (Rose-Ackerman, 2009, p. 308).<sup>9</sup> Por tal razón es necesaria la “institucionalización jurídica de mecanismos participativos” con mayor “politicidad” (Ackerman, 2004, p. 449), es decir, instrumentos de política que incorporen la energía social a los procesos decisorios más relevantes y significativos para los ciudadanos interesados en la incidencia política —v. gr., en materia fiscal y presupuestaria, combate a la corrupción, desarrollo económico y con enfoque de derechos.

En consecuencia, se deduce que en todo este proceso político es obligada una amplia diversidad de fuentes de información pública que sean accesibles y comprensibles para todos/as, además de ser oportunas y contrastables históricamente. La información pública tendrá que facilitar la comunicación incluyente cuya naturaleza trascienda lo individual o lo particular para incursionar en lo social, cuya visibilidad faculte a los/as ciudadanos/as para participar de forma autónoma en la construcción del espacio político y el poder público y asumir la regulación democrática. El grado de inclusión/exclusión de la intervención social en el ciclo de las políticas públicas será un claro indicador —según corresponda— del estándar democrático o elitista del orden político.

## 2. Pautas y evolución institucional de la participación ciudadana y transparencia en las decisiones locales y hechura de políticas

Los límites de la participación política de los ciudadanos en la capital de la República Mexicana (hoy, la Ciudad de México y antes el Distrito Federal), fueron establecidos desde la Constitución de 1917, que estableció para esta entidad un Estatuto de Gobierno que retiró la facultad para auto legislar su Constitución local. A partir de entonces el proceso de participación política, y por ende la democratización de los espacios políticos, habría estado tutelado por el Ejecutivo federal. La participación habría estado acotada a unos cuantos mecanismos consultivos. El más significativo habría sido el Consejo Consultivo de la Ciudad de México (CCCM), cuyo modelo fue establecido en 1928 y que se preservó con pocos cambios hasta 1983. Los procesos de democratización comenzaron apenas a finales de la década de los ochenta en un

contexto social de movilizaciones sociales y diversas protestas por falta de apoyo a los miles de damnificados por los terremotos de 1985. A las manifestaciones se sumarían demandas de los sectores sociales más críticos que sancionaban el mal manejo de la crisis económica nacional, la ostentosa corrupción de funcionarios capitalinos, abusos de la policía, la inseguridad creciente y la desarticulación de la política urbana del regente Hank González (Frutos, 2002, p. 68).

La movilización y participación impulsaron la creación de nuevos espacios políticos de decisión y formas de representación en el ámbito social y en el ámbito formal. Los espacios abiertos en el proceso de liberalización impulsaron la posterior democratización y abrieron una creciente demanda de rendición de cuentas y de transparencia en el manejo de la política urbana y del manejo de los recursos. La tragedia de 1985, la crisis económica, la deslegitimación por la corrupción y la movilización ciudadana obligaron al gobierno federal y al regente de la ciudad a poner a debate público el tema de la reforma y la ampliación de la participación ciudadana en el Departamento del Distrito Federal (Frutos, 2002, pp. 68-70).

Sin embargo, los procesos de democratización en la capital de la República continuaron obstruidos puesto que la designación del poder ejecutivo local y de las autoridades subalternas quedaba en manos del presidente de la República bajo una lógica vertical y de patronazgo. No fue hasta el año de 1997, después de ochenta años del régimen de la Constitución de 1917, que se celebraron por vez primera elecciones directas para elegir los cargos públicos del poder ejecutivo y jefes delegacionales. Fue así como se rompió con el régimen tutelar priista que operó en la capital y que obstaculizó el proceso de democratización.

## 2.1. La Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal

A partir de 1997, el resorte democrático ha impulsado la creación de diversos espacios de decisión y de ejercicios participativos tales como, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal (LPCDF), la Ley de Transparencia y Acceso a la Información (LTAIPDF), la creación del Instituto Electoral local, la elección del Consejo Ciudadano y la definición del Presupuesto Participativo. La Ley de Participación dio respuesta parcial a las demandas de apertura y ampliación de la participación pues contempló los siguientes instrumentos: I. Plebiscito, II. Referéndum, III. Iniciativa Popular, IV. Consulta Ciudadana, V. Colaboración Ciudadana, VI. Rendición de Cuentas, VII. Difusión Pública, VIII. Red de Contralorías Ciudadanas, IX. Audiencia Pública, X. Recorridos del Jefe Delegacional, y XI. Asamblea Ciudadana (artículo 4º, LPCDF).<sup>10</sup>

A pesar del importante avance, la ley estableció una serie de restricciones al carácter crítico de la participación cívica, pues fueron reservados los principales temas de debate en la administración local y se establecieron serias restricciones que limitaron la capacidad de regulación democrática, aunque dotaron de garantías a los ciudadanos para la participación política en la toma de decisiones que no tenían parangón en otras legislaciones estatales ni en la legislación federal. A pesar de aquellas restricciones, en la Ley de Participación destacó la Consulta Ciudadana, si bien dicho mecanismo se ha utilizado con frecuencia para fines políticos.<sup>11</sup> Dichas limitaciones impedirían su uso adecuado en la fase de evaluación de las disposiciones y políticas públicas. Aunque cabe señalar que este tipo de mecanismos no habrían sido empleados desde la década de los ochenta, cuando se habrían celebrado “consultas” en 1981, 1982, 1983, 1986



y en el año de 1993, cuando tuvo lugar el plebiscito para la Reforma Política (Frutos, 2002, pp. 63-71). Sin embargo, éstas fueron organizadas por el Poder Ejecutivo federal, además de que tuvieron un carácter meramente legitimador (ver Anexos, Tabla 1).

La consulta ciudadana desde la Ley de Participación del DF, fue utilizada en distintas ocasiones para poner a refrendo ciertas decisiones relevantes que afectaban las condiciones de bienestar de los habitantes en la Ciudad de México. También fue esgrimida como vehículo de opinión de los ciudadanos en temas de carácter político y económico que, aunque controversiales, se consideró que afectaban el bienestar general. Por ejemplo, en el año 2001 se celebró la consulta telefónica sobre el horario de verano; para el 2002, se realizó el plebiscito respecto de la construcción de los “segundos niveles” en las vialidades de Viaducto y Periférico y la consulta telefónica sobre el transporte público, y una más (telefónica), respecto de la permanencia de Andrés M. López Obrador en la jefatura de gobierno. Para el siguiente, 2003, tuvo lugar otra consulta telefónica acerca de la obra vehicular.

En este mismo plano de acciones, durante la gestión del anterior jefe de gobierno de la Ciudad, Marcelo Ebrard, se organizó en 2007 el ejercicio denominado “Consulta Verde”. En dicha convocatoria figuraron diez preguntas que estaban relacionadas con la regulación existente sobre el transporte público, el concesionado y de carga, la captación y manejo de aguas, el manejo de residuos sólidos y la protección ambiental. En la Consulta Verde se trataron en general los temas que fueron la base para las políticas y la agenda de protección ambiental, aunque no se trató el tema del incremento de la urbanización inmobiliaria. A dicha consulta concurren 1,033,190 personas, quienes se pronunciaron “a favor” o “en contra” de las “acciones ecológicas” propuestas por el gobierno de la Ciudad de México. Se ha señalado que el sentido de la consulta y de las preguntas tuvo un previo trabajo de posicionamiento en medios, no obstante, destacó la participación de más de un millón de ciudadanos.

En el año 2008, durante la coyuntura política de la liberalización de Petróleos Mexicanos (Pemex), se realizó la “Consulta sobre la Reforma Energética”, que despertó un polémico debate alrededor de su legalidad, utilidad y fundamento, con respecto de la normativa vigente de participación ciudadana. Muchas opiniones de expertos constitucionalistas, académicos y políticos se han expresado en torno a la implementación de la Consulta Ciudadana y su capacidad como mecanismo de expresión cívica, o bien de su instrumentación política en la coyuntura poselectoral. En tal sentido, el marco normativo de la participación en el DF fungió como mecanismo de articulación de intereses políticos organizados, de la activa movilización ciudadana y de la construcción del derecho a la información.

Debemos apuntar que, aunque estos mecanismos de participación directa permiten la incidencia en la toma de decisiones, no es factible todavía una real intervención ciudadana en el proceso decisorio y ejecución de los actos de autoridad, en virtud de las restricciones vigentes, su carácter no vinculatorio y su tácita instrumentación como dispositivo de sondeo de opinión. Además de que los facultados para resolver sobre la procedencia de estos mecanismos participativos son los mismos entes públicos a quienes están dirigidos, es decir, la Asamblea Legislativa y el jefe de gobierno.

Por otro lado, a principios del año 2009, se ejecutó la consulta ciudadana “La policía que queremos”, de la cual derivó el documento de trabajo: “Propuesta general para una reforma integral de las policías del Distrito Federal.” Dicha consulta fue convocada por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. En la consulta concurren cerca de 100 mil personas, incluidos elementos de los cuerpos policiacos, además de miembros de la sociedad civil, entre representantes, activistas académicos y de otros sectores sociales. Se recabaron en total 360 mil propuestas que se sistematizaron e integraron a la “Propuesta general”.<sup>12</sup>

Los anteriores mecanismos de participación directa, aunque incorporaron criterios de gobernabilidad democrática, también minimizaron la potencialidad de los instrumentos de participación cívica en la toma de decisiones relevantes, ello, como efecto de los intereses políticos del gobierno, los requisitos operativos del instrumento en cuestión, la racionalidad burocrática y los candados para la implementación de los resultados. Parte del problema reflejó también la limitada difusión pública y la baja apropiación ciudadana de los distintos instrumentos que así limitaron el fortalecimiento de la cultura democrática.

## 2.2. Ley de Transparencia, decisiones locales y ciudadanía

El fuerte impulso social otorgado a la exigencia de transparencia y rendición de cuentas del gobierno impulsó en el año 2002 la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), así como la consolidación del derecho a la información, garantizado por la reforma al Artículo 6°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). El gobierno del Distrito Federal, meses después de la promulgación de la LFTAIPG, decretó la primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del DF, el 8 de mayo de 2003.

Dos años después de la reforma al artículo 6°. constitucional, el 30 de diciembre de 2009 se aprobaron reformas a la Ley de Participación Ciudadana, que resolvieron diversas propuestas de la sociedad civil. Después, el 29 de agosto de 2011, la Comisión de Transparencia instituyó una reforma a la Ley de Transparencia vigente, respecto de diversos conceptos de precisión para la ley, por ejemplo: sistemas de datos, derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición), indicador de gestión, y prueba de interés público (Carbonell, 2012, p. 18). Para el año 2004, durante la gestión de López Obrador se aprobó la tercera Ley de Participación Ciudadana. Un año después, la segunda reforma de la Ley de Transparencia del 28 de octubre de 2005. En aquella segunda reforma a la primera ley, se adicionó la normatividad internacional para la interpretación de la Ley y se fundó el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (ver Anexos, Tabla 2).

En el año de 2007 se reformó el artículo 6°. constitucional que estableció las garantías principios y criterios mínimos en materia de transparencia y sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información y de la transparencia en México. Para el 4 de marzo de 2008 y en concordancia con dicha reforma, se estableció la segunda Ley de Transparencia del Distrito Federal que plasmó principios básicos: máxima publicidad, confidencialidad, protección de datos personales,

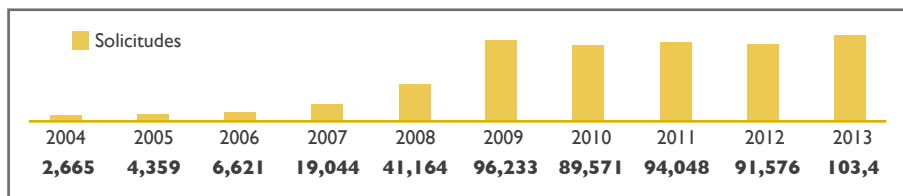
obligaciones de transparencia de los sujetos obligados basados en un catálogo de información, protocolos de acceso a la información y del recurso de revisión, criterios de organización de archivos y documentos electrónicos, unidades de enlace y de comités de información y las sanciones por incumplimiento (Carbonell, 2012, pp. 19-20).

La Ley de Transparencia vigente, reformada en agosto de 2011, expresó el diálogo previo sostenido entre la sociedad civil y las entidades públicas: la propuesta de reforma a la Ley de Transparencia a la Información Pública del Distrito Federal, presentada en junio de 2011. Algunas de las propuestas tomadas en cuenta fueron las aportadas por la Métrica de la Transparencia, realizada por el CIDE, el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, elaborado por Fundar y Article XIX, por las iniciativas presentadas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal y los informes anuales que rinde el InfoDF a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Un indicador importante de la transparencia fue la ampliación de los entes obligados y de la información pública de oficio catalogada en las obligaciones de transparencia, que aquéllos deben publicar (Guerra, 2012, p. 14). Al respecto, teniendo como referencia el catálogo de obligaciones de transparencia del Capítulo II, artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia (LFTAIPG), tenemos en contraste que la Ley de Transparencia del Distrito Federal, en su artículo 12, amplió el catálogo de la información que debe ponerse a disposición del público (LTAIPDF, 2008). Otra importante mejora fue la de colocar a los partidos políticos como sujetos obligados por la ley, sin la necesidad de la gestión del Instituto Electoral del Distrito Federal, acorde al principio democrático de máximo escrutinio público de los actos de gobierno.

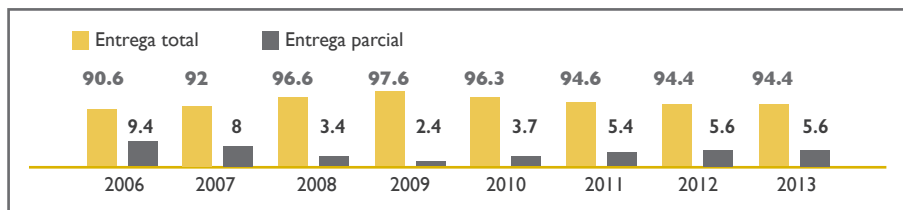
Debe señalarse que ciertos elementos fortalecieron la transparencia y la equidad desde la legislación local, entre los que se pueden mencionar: las indicaciones específicas para la creación, organización y actualización de archivos; la procuración de condiciones de accesibilidad para [...] personas con discapacidad (Fr. XI), lo cual da sustancia democrática al principio de equidad política y permite reducir las brechas sociales; las asimetrías de información y de poder. También se estableció que la utilización de los recursos tecnológicos e informáticos a favor del acceso a la información tendrían que facilitar el acceso a las “bases de datos que permitieran la búsqueda y extracción”, así como de “criterios homologados para la presentación de la información en los portales de internet” y mejoras de acceso a la información. Dichas adecuaciones a la política de transparencia pusieron a la vanguardia al DF, ya que dichas mejoras fueron implementadas “antes de que el Ejecutivo Federal firmara la Alianza por el Gobierno Abierto” (Guerra, 2012, p. 451).

**GRÁFICO 1. SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE DATOS PERSONALES A LOS ENTES OBLIGADOS DEL DISTRITO FEDERAL (2004 A 2013)**



Elaboración propia. Fuente: InfoDF, 2013 y 2014.

**GRÁFICO 2. ENTREGA DE LA INFORMACIÓN REQUERIDA EN SOLICITUDES DE INFORMACIÓN ELABORACIÓN PROPIA. FUENTE: INFODF, 2013 Y 2014**



Elaboración propia. Fuente: InfoDF, 2013 y 2014.

El Distrito Federal es la entidad que más reformas ha hecho a su Ley de Transparencia (8), seguida de Nuevo León con siete. Pero a pesar de que la Ley de Transparencia del Distrito Federal ha obtenido las más altas evaluaciones de entre las 32 legislaciones en la materia, aún existen aspectos en los que se debe mejorar (Terrazas, 2014). En suma, se registraron inequidades en el acceso a la información y por tanto en el proceso social de control democrático a través de las políticas de transparencia. Para recapitular, debemos señalar que, en México, el desarrollo del daip en las legislaciones de transparencia ha sido desigual y con deficiencias en los marcos normativos (Terrazas, 2014, pp. 6-7). Sin embargo, la Ley de Transparencia del DF cuenta con elementos jurídicos que encabezan el desarrollo del daip. En tal sentido, la política de transparencia ha reflejado sensiblemente ciertas demandas sociales en términos de vigilancia o control social desde la perspectiva de la rendición de cuentas social.

### 2.3. La nueva Constitución de la Ciudad de México

La nueva Constitución de la Ciudad de México reafirmó algunos mecanismos participativos: I. La Iniciativa ciudadana, para reformas a leyes y decretos o iniciativas, se exige un 0.13 por ciento de firmantes registrados en el padrón electoral. Referéndum, para la aprobación de reformas constitucionales y disposiciones normativas que competen al Congreso local, requiere el 0.4 por ciento de participación de la lista nominal electoral. Plebiscito para validar disposiciones públicas que competen al Poder Ejecutivo o de las alcaldías, y requiere también el 0.4 por ciento de afluencia. Consulta ciudadana para recoger la opinión de la ciudadanía en temas relevantes para el orden

local. La Constitución también prevé la participación de la ciudadanía en la gestión, evaluación y control de la administración pública, el presupuesto y la participación de candidaturas ciudadanas en la competencia electoral.

#### 2.4. Transparencia y mecanismos participativos en la legislación federal

En contraste, la normativa federal en materia de participación ciudadana hasta 2013 carecía de especificidad y de reglamentación, si bien el artículo 26° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determinó que “La planeación será democrática y deliberativa”, los mecanismos de participación se sometieron en la Ley de Planeación. La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), estableció que los “ciudadanos pueden, por medio de las organizaciones de la sociedad civil, participar en los mecanismos de contraloría social” (artículo 6), tal participación estaría limitada a organizaciones “aprobadas” por el gobierno, lo cual limitó la agencia ciudadana en labores de vigilancia, fiscalización del presupuesto y crítica al desempeño gubernamental. El enfoque participativo inscrito en la normativa federal estaba reducido a la figura de “contraloría social” y cualquier otro tipo de intervención no era vinculatoria.

En la presente administración de Enrique Peña (2012, hasta hoy) se generó el Plan de Acción 2013-2015, acorde a la iniciativa de *Opening Government* —gobierno abierto—, para diagnosticar el acceso a la información. Además, recién fue aprobada en el ámbito federal la Ley de Consulta Popular, empero, dicha legislación tiene un carácter restrictivo que acotó los temas posibles para someter a consulta, los tiempos, el porcentaje de participación ciudadana requerida, la exclusión de un porcentaje de los ciudadanos que fuesen partícipes de una primera consulta anual y otras cuestiones que fortalecerán más la capacidad legislativa del Poder Ejecutivo federal que la agencia del ciudadano.

La Ley de Consulta Popular colocó un férreo candado a los temas susceptibles de ser consultados, cuya cerradura fue confiada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), quien decidirá en última instancia qué temas pueden consultarse. Como ejemplo baste mencionar que la Suprema Corte desestimó en octubre de 2015 la petición ciudadana de someter a consulta la Reforma Energética de 2013, cuyo negativo impacto económico en la renta nacional implicaba alrededor de un tercio de los ingresos del sector público presupuestario —el promedio desde 32 años atrás—. La Corte determinó que se trataba de un asunto fiscal y por tanto reservado a la facultad del presidente a pesar de sus impactos negativos en el gasto público, los riesgos ambientales, los controles y contrapesos políticos y sociales y la reorientación de la política económica, por mencionar algunos temas trascendentales.

### 3. Patronazgo, clientelismo y oportunismo en el orden político administrativo de agentes públicos

Los incentivos políticos en un régimen cuyo pasado autoritario es reciente, modelaron la orientación de las instituciones y la racionalidad de los actores políticos. La expresión estructural del comportamiento institucional y político en México responde al conjunto de valoraciones, prácticas e incentivos que convergen en el perfil de nuestra cultura política y la novel cultura

democrática. La cultura política, entendida como el conjunto de valores sociales y normativos que convergen en las instituciones políticas que sustentan el orden democrático, conserva cierta racionalidad discrecional y arbitraria como herencia del pasado autoritario. El paternalismo del Estado, que se fundó desde el presidencialismo mexicano, modeló la subordinación clientelar de la sociedad civil y el patronazgo de los funcionarios públicos por medio de la rotación y recompensa selectiva de cargos. Por esta razón el patrimonialismo y el patronazgo político, son formas de apropiación de los bienes creados por la sociedad, y devienen en un sólido código de la conducta política en la cultura burocrática dentro de las instituciones. Esto ha generado profundas relaciones de patronazgo, lealtad y clientelismo, entendidas como relaciones de mando y obediencia, jerarquizadas de forma vertical desde las cuales fluye la autoridad política.

De forma sintética debemos señalar que aquellos incentivos constituyen el motor de la agencia adversa, es decir, de la persecución del interés particular de agentes y decisores gubernamentales en oposición a la construcción del interés público del principal —los gobernados—. Es en este sentido que el clientelismo solo es una expresión de una relación de patronazgo entre un principal o patrón y sus agentes o clientes, la cual está basada en el pago de favores en relaciones *quid pro quo* que lubrican la reproducción institucional del comportamiento de los agentes políticos. En este sistema conductual surge de forma constante el conflicto de intereses cada vez que la búsqueda de lucro o los intereses particulares del funcionario o agente político afectan los valores y objetivos de las decisiones públicas y de las políticas. Esto afectará el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

La corrupción se convierte en una constante pues deviene en una regla informal que se aplica cuando se considera que la sujeción a las normas interfiere en los intereses perseguidos por el ente público y no existen sanciones reales ni consecuencias desfavorables por su desacato. De acuerdo con Klitgaard, existe una “ecuación básica” en que la “corrupción es igual al monopolio de las decisiones públicas” (Del Castillo, 2003, pp. 16-17).<sup>13</sup> En consecuencia, la competencia política democrática cobra sentido, ya que diversos estudios empíricos muestran que el ejercicio de sólidos derechos políticos —en regímenes con elecciones limpias y con partidos políticos y legislaturas de oposición real—, aunado al ejercicio de las libertades civiles y a un electorado activo, podría reducir sensiblemente la corrupción (Kaufmann, 2000, pp. 375-376).

La descomposición frecuente de las normas legales y los valores democráticos está precedida por prácticas de secrecía, arbitrariedad y connivencia que trastocan la naturaleza de lo público/privado y el intercambio relacional de sus bienes. Esta descomposición crónica del orden legal deteriora la construcción democrática de las decisiones públicas, los espacios políticos para la formación de la voluntad general y siempre rivaliza con la democratización y el Estado de derecho. El oportunismo será el criterio de toda acción política en la arena pública. Las oportunidades de lucro o de obtención de beneficios particulares desarticulan todo esfuerzo noble por ejecutar acciones de política que persigan fortalecer la cultura democrática.

### 3.1. Organizaciones públicas y ciudadanos: reformas de corto plazo, apatía y clientelismo

Como parte de las dinámicas generadas por la cultura patronal de patrimonialismo y patronazgo político, el mismo diseño institucional y normativo se ha visto afectado por la premura de incorporar, de forma superficial, criterios para la transformación del sistema político y económico. La necesaria modernización para la apertura democrática, económica y comercial nubló el diseño sistémico de acciones graduales para modificar con efectividad el comportamiento institucional y de los agentes políticos. Por ello la arquitectura de las instituciones, el diseño normativo y las políticas públicas padecen de una visión de corto plazo. Éstas buscan introducir reglas que transformen por decreto la conducta social. Sin embargo, el efecto buscado ha sido reducido por la inercia que imponen las instituciones formales e informales en el comportamiento del sistema político.

Las pautas estructurales impelen a los agentes a concebir la acción política bajo lógicas de oportunismo y patronazgo, hecho reflejado en la dinámica de las reformas administrativas, políticas y económicas. La introducción de criterios de la nueva gerencia pública e incentivos de mercado para sustentar el tránsito a un modelo de gestión pública eficiente, eficaz y autónoma no fue condición suficiente para mejorar y reflejar el interés público. Los agentes burocráticos continúan operando bajo lógicas de lealtad política y clientelismo. Por estas razones los actores se ven inmersos en un juego político que los orilla hacia actitudes individualistas donde se ha privilegiado el interés particular por encima de la formación colectiva de bienes públicos que al final de cuentas ha debilitado la cultura democrática.

Por ejemplo, el *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno* de Transparencia Internacional ubicó al Distrito Federal (hoy Ciudad de México) como la entidad que a escala nacional registra una mayor percepción de corrupción. Mientras que en la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015* (INEGI, 2015) se reconoció que la corrupción es uno de los problemas más importantes para el 53.3 por ciento de los habitantes de la ciudad junto con la inseguridad y más preocupante aún fue que el 62.1 por ciento de los encuestados percibe con frecuencia actos de corrupción —la percepción más alta entre todas las entidades federativas del país—. La discrecionalidad y las prácticas arbitrarias devienen en actos rutinarios y contra-democráticos. Las formas de secrecía anteceden la supresión del derecho a la información y anulan las capacidades de la agencia ciudadana. Esta forma de descomposición del orden democrático de derecho afectará toda forma de control de responsabilidad del orden político diseñado en las normativas.

### 3.2. Inequidad, brechas sociales, apatía ciudadana y fallas de políticas públicas

Hace quince años Pipa Norris prescribió para la sociedad civil mexicana que el “distanciamiento entre ciudadanos y canales tradicionales de participación política”, aunado al aumento en los niveles de educación, flujos de información, comunicaciones y crítica “con formas más exigentes de expresión, organización y movilización política”, preveían la construcción de formas alternativas de participación y de confianza en los procesos políticos (Norris, 2002, pp. 341-343). Sin embargo, la reciente historia de nuestro desarrollo institucional parece indicar que a

pesar del despertar y el resorte democrático hoy atravesamos un impase caracterizado por las remanencias de un régimen discrecional expresado en la creciente corrupción gubernamental, aunado a una débil cultura democrática que expresa el distanciamiento de la política y de las políticas, la desconfianza en las leyes y el desencanto del pluralismo (INE, 2016).

En el caso concreto de la Ciudad de México persisten vicios en las políticas y programas sociales y asistenciales que presentan formas de clientelismo o asignación discrecional de los beneficios. Por ejemplo, la Comisión de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales, solicitó a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el llevar a cabo una evaluación de 70 programas que implementaba el Distrito Federal en 2009. Los resultados del estudio se entregaron en el año 2010 y fueron publicados en el año 2011. Respecto al apartado que analiza los indicadores de “transparencia, participación social y exigibilidad” de los programas, el estudio de la UNAM encontró que los dispositivos de medición de resultados son difusos y heterogéneos, y que con frecuencia no se cumplen debido a que no hay claridad o información en cuanto a dichos mecanismos de seguimiento, transparencia y promoción de quejas (Murayama, y otros, 2011, pp. 49-53).

En el tema del acceso a la información desde plataformas de transparencia y medios electrónicos aún persisten serias inequidades. Desde el año 2007 al 2014, la mayor parte de solicitantes fueron varones, persistiendo una significativa brecha de género entre solicitantes, a pesar de que la distancia respecto de las solicitantes femeninas ha disminuido año con año (InfoDF, 2014, p. 61). Los demandantes de información son jóvenes en su mayoría, en un rango de edad que va de los 20 a los 29 años —una brecha generacional y tecnológica— cuya escolaridad es de licenciatura y siendo las actividades predominantes: académico, estudiante o empleado —se registró una menor frecuencia de solicitantes que cuentan con bachillerato o con posgrado respecto de años anteriores (InfoDF, 2014, pp. 61-64)—. Después de 16 años de evolución del derecho a la información destaca el bajo nivel del ejercicio de este derecho en los sectores vulnerables de la capital, el cual se refleja en el bajo porcentaje de solicitantes del sector laboral, o de aquellos sectores con un bajo nivel de escolaridad. Además, a 12 años de acceso a la información a través de la plataforma informática del InfoDF es claro que solo un selecto sector de investigadores especializados, periodistas y profesionistas son usuarios frecuentes de esta herramienta.

La participación ciudadana en espacios políticos y decisiones públicas —no electoral— registrada en el *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*, retrata el bajo perfil de nuestra cultura democrática y la apatía ciudadana.<sup>14</sup> Entre los encuestados el 39 por ciento habló de temas políticos con otros, pero solo el 12 por ciento de ellos asistió a reuniones con el poder local, el 11 por ciento colaboró en actividades de proselitismo o bien, intentó orientar el voto de los amigos hacia sus preferencias, solo el 10 por ciento gestionó información política en redes sociales, 9 por ciento firmó un pliego como herramienta de protesta y el 6 por ciento de ellas participó de manifestaciones públicas, 3 por ciento participó en la toma de espacios públicos y únicamente el 2 por ciento se integró a una huelga. Estos indicadores dan clara evidencia de la relación inversamente proporcional que hay entre la participación en la coproducción del orden político-democrático y el compromiso por la transformación y apropiación del espacio político.



Los resultados del sondeo mostraron que las actividades de trabajo político que demandaban un mayor esfuerzo y compromiso se asociaron con una menor participación (INE, 2016).

Existe además una baja participación ciudadana en los asuntos públicos que son percibidos como temas ajenos al interés propio. Esto indica la actitud de apatía y desencanto con la democracia que registró el *Índice de Percepción de la Corrupción 2011* (Transparency International, 2006). El Índice reveló que los ciudadanos sienten “indignación con la clase política y administrativa”, que ésta no protege a los ciudadanos de la corrupción, que “abusa de los recursos públicos”, que practica usualmente “el soborno” y el “hermetismo en la toma de decisiones” y en este sentido es “poco transparente y no rinde cuentas”. Asimismo, la más reciente *Encuesta de Cultura Política*, Encup, 2012 (SEGOB, 2012) reveló que una tercera parte de los mexicanos está insatisfecha con la democracia y tiene “poco o nada de interés en la política”, mientras que la confianza en las instituciones continúa su deterioro. Este desencanto y distanciamiento del espacio público explica el abstencionismo en la reciente elección de representantes vecinales, lo que al final facilitó que los espacios de decisión fuesen capturados por partidos políticos y sus operadores políticos (Vargas, y otros, 2014, p. 454).

#### 4. ¿Cómo renovar la participación democrática en espacios y decisiones públicas?

La apertura democrática en México y en la capital del país planteó cambios profundos en el régimen político y transformaciones en la racionalidad de la acción de gobierno con la introducción de principios democráticos —v. gr.: políticas de transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y combate a la corrupción—. A pesar de la magnitud de los cambios constitucionales —desconcentración del poder, descentralización y mayores facultades administrativas y financieras a gobiernos locales—, sus efectos institucionales y la capacidad de ejecutar dichos ajustes han dependido significativamente de factores corporativos, organizacionales y de los propios agentes políticos involucrados en la ejecución del nuevo orden democrático y su marco normativo.

En un sentido contrario también se cuenta con un capital cívico. La activa participación de la sociedad civil —académicos, consultores de política, activistas, emprendedores sociales, líderes de opinión, entre otros— y los recientes movimientos sociales, electorales y coyunturales que alimentan las redes sociales demuestran en su conjunto que, a pesar de las carencias y vicios de nuestro régimen político, existen sectores cívicos activos que invierten un importante caudal de energía para mejorar los procesos institucionales. Este capital y energía serían muy útiles en la vigilancia y la fiscalización social, y al mismo tiempo, complementarían las labores de control realizadas por los poderes locales —Legislativo y Ejecutivo—. Estos insumos pueden sustentar las estrategias focalizadas de transparencia y articularse a la rendición de cuentas y la consolidación del Estado democrático de derecho.

Desde la perspectiva de interrelación de los agentes ciudadanos/as y los gobernantes, resulta obligada la creación de condiciones para el surgimiento libre de las redes dialógicas horizontales y verticales. Esto permitiría sustentar valores democráticos en la cultura que concurren en el diálogo de las políticas públicas más allá de la dinámica de la partidocracia y de los tiempos electorales. Una red vertical buscaría interpelar a una “autoridad superior” o

centro de poder, afirmando autónomamente la propia identidad e intereses —voz vertical—; una red horizontal articularía la asociación de intereses locales y la comunicación entre pares para organizar el discurso público y la presentación de una voz vertical en las agencias de poder (O'Donnell, 2010, p. 189).

#### **4.1. Condiciones para la participación cívica con arreglo a la rendición de cuentas: la Estrategia Nacional de Cultura Cívica**

Para ensanchar la participación cívica y configurar su carácter plural de forma sostenida en el tiempo se requieren acciones concretas. Lindstedt y Naurin hallaron que “un electorado letrado puede sostener líderes responsables por medio de elecciones libres y justas”, allí donde la transparencia es inducida por la competencia de medios y que “claramente es más eficaz si ésta se acompaña de la publicidad y rendición de cuentas” (Camaj, 2013, pp. 314-317). Asimismo, Reinikka y Svensson dieron evidencia de que el “acceso público a la información es un poderoso elemento de disuasión de la captura local” de bienes públicos (Camaj, 2013, p. 23).

Esto implica que la información pública devenga en mecanismo director de las decisiones relevantes de la acción de gobierno y reductor de desigualdades. En efecto, la comunicación política debe estar orientada hacia el suministro constante de información pública al servicio de la sociedad en general. La vanguardia de la legislación del Distrito Federal y la construcción de su ciudadanía pueden ser observadas como un indicador de consolidación democrática. También en un sentido inverso, los candados en las leyes federales de participación pueden apuntar hacia el retorno del autoritarismo.

En la presente administración el Instituto Nacional Electoral (INE) diseñó la Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (ENCIVICA), aprobada el pasado mes de octubre de 2016 y puesta en marcha el 1 de enero del presente año. La iniciativa busca realizar acciones que mejoren la calidad de la participación y la cultura democrática, fundamentadas en el enfoque de rendición de cuentas, a partir de un núcleo duro de acciones en la formulación de políticas de transparencia, diálogo público y exigibilidad de responsabilidades públicas.

El pasado mes de junio se celebró la primera Mesa Inicial de Diálogo para una Cultura Cívica, como parte de la implementación de la ENCIVICA.<sup>15</sup> En este ejercicio de interlocución socio-estatal se registraron elementos importantes para el análisis de nuestra propuesta de política. Un hecho importante fue la coincidencia de los distintos actores al realizar un breve diagnóstico sobre los elementos que deterioran la cultura democrática. Algunos elementos destacados fueron:

- El desconocimiento de los procesos institucionales, de los procedimientos burocráticos, de las funciones y responsabilidades de los servidores públicos y el desconocimiento de la legislación en la materia de participación y control político.
- El desplazamiento de la formación cívica en la formación educativa.
- La debilidad de las prácticas democráticas en las conductas cotidianas que contrastaban con los llamados a organizar mecanismos participativos en las decisiones públicas.

- La insuficiencia de la política de ciudadanía de las instituciones electorales
- El amplio distanciamiento de las instituciones respecto de los intereses del ciudadano.
- Una marcada percepción de corrupción e impunidad por la debilidad del Estado democrático de derecho y la inoperancia de las instituciones de control.
- El marcado retroceso en los derechos políticos por las propias condiciones socioeconómicas, la violencia y algunas reformas en materia política en el presente sexenio.
- El descontento generalizado por la percepción de manipulación de los procesos electorales, calificados como actos de simulación o bien de procedimientos a cargo de instituciones capturadas por grupos políticos.
- Se anotó que era necesario cambiar la racionalidad de las políticas públicas.
- El patronazgo político, el patrimonialismo y el clientelismo en la vida política.
- Desencanto por el pluralismo democrático y las altas expectativas fundadas en él.
- Rechazo a la voz de los representantes de partidos políticos, a la intervención de los académicos en el “análisis de las problemáticas locales, ajenas a las comunidades de expertos”, así como la débil conexión del diálogo entre los actores concurrentes.<sup>16</sup>

La primera celebración de la Mesa de Diálogo confirmó algunas tendencias en la fractura del consenso social y la desconfianza entre los partícipes del mecanismo institucional que buscó sondear la cultura democrática. Sin embargo, también fue positivo registrar diversas propuestas y elementos que serán integrados a la propuesta de mejoría de la cultura democrática que se desarrollará en el siguiente apartado.

#### 4.2. Propuesta: Observatorio Cívico de Espacios Públicos y Políticas Locales

Los determinantes estructurales afectan de forma sensible el desarrollo institucional, la conducta de los agentes políticos y las condiciones necesarias para el fortalecimiento de los procesos democráticos y la cultura política. Un determinante observado fue la desconfianza en la intervención de políticos profesionales y sus operadores. Este síntoma apremia al desarrollo de una participación plural, autónoma y sostenida de diversos sectores ciudadanos en los espacios políticos de decisión pública. Con la mira en este objetivo se propone crear un Observatorio Cívico de Espacios Públicos y Políticas Locales. Dicho observatorio requiere la articulación de insumos institucionales y la conjugación de la experiencia de los actores sociales para compensar los determinantes sistémicos que alinean la conducta discrecional, individualista y patronal. La integración del aprendizaje y el capital social de los activistas —redes sociales, de recursos e información para potenciar la capacidad de agencia— y las asociaciones de vecinos o gremiales que han operado históricamente en una jurisdicción política, es crucial para la consolidación de un observatorio cívico.

El objetivo estratégico del Observatorio Cívico es la ruptura con las pautas y prácticas de oportunismo político, patronazgo y competencia de la partidocracia. Por lo cual, su diseño debe estar orientado a la creación de información ciudadana local y espacios de debate de la agenda

comunitaria, donde la voz cantante esté en manos de las poblaciones más vulnerables y los mediadores sociales —especialistas de la sociedad civil— quienes prestarían apoyo especializado a los dialogantes, pero de forma testimonial. El Observatorio requeriría un programa piloto para generar insumos informativos y capital social para recuperar los procesos de integración de la comunidad. El primer programa piloto podría operar en delegaciones con problemas de marginación o vulnerabilidad socioeconómica —por violencia e inseguridad o crecimiento poblacional, carencia de servicios, etc.—. El observatorio generaría diversos niveles y dinámicas de diálogo, además de crear recursos para que los funcionarios públicos cuenten con insumos informativos para el análisis de política pública. El diálogo se fundamentaría en la creación de herramientas de acceso a la información pública que puedan mediar entre las diversas comunidades y zanjar las brechas existentes por condiciones sociopolíticas, económicas, identitarias y culturales. Asimismo, habría de generar insumos de información pública para enriquecer el contenido de la comunicación política, el diálogo y deliberación sobre la agenda institucional y su impacto en la agenda local.

El Observatorio buscaría incidir en la comunidad por medio de los diferentes canales dispuestos por la Ley de Participación Ciudadana y la Constitución de la Ciudad de México. Sería central ajustar el alcance de las acciones locales en el marco constitucional y normativo para concebir acciones concretas en el plano del orden jurídico local y de las políticas públicas ejecutadas en la comunidad. También crearía elementos que fortalezcan los mecanismos de exigencia ante las responsabilidades de los funcionarios públicos. En este sentido, fortalecería el grado de responsabilidad legal de los representantes y el grado de obligatoriedad que los administradores locales enfrentan al establecer compromisos verbales con las comunidades demandantes de bienes y servicios. Se presupone que los partidos políticos y entes públicos tendrían la obligación ética de proporcionar la infraestructura logística para la disposición de espacios y la adecuación de mobiliarios, si bien aquéllos no serán los directores de los procesos de identificación de problemas y necesidades locales. El Observatorio tendría cuatro ejes de articulación y acción de la participación cívica-plural-sostenida en los espacios y políticas. Además, contaría inicialmente con dos sistemas de evaluación de indicadores de operación y aprendizaje. A continuación, se detallarán los ejes programáticos del Observatorio.

### **4.3. Gobernanza Participativa**

Crearé el cronograma inicial de acciones con la mediación y la experiencia de los analistas de política pública. Sean éstos académicos, consultores, enlaces institucionales o expertos internacionales. Pretende que los actores partícipes del Observatorio se apropien de la perspectiva y el concepto de gobernanza participativa. Se busca consensuar los métodos adecuados de aprendizaje social, resiliencia, diálogo y solución de diferendos al interior de las aulas de formación ciudadana.

Se pretende después generar los óptimos mecanismos de difusión para invitar a todo tipo de públicos para integrar el Observatorio con miembros de la comunidad de zonas marginadas y no marginadas. Aquí será de vital importancia la participación de mediadores, con plena experiencia en procesos participativos: académicos, líderes sociales y diversos representantes veci-

nales de índole (comunidades étnicas, colectivos LGBTI, amas de casa, adultos mayores, infantes y adolescentes), emprendedores y enlaces institucionales. El programa busca comprender el papel que juegan los distintos actores dentro de la perspectiva de gobernanza participativa, que los coloque como corresponsables en la creación de diálogos para la conformación de acciones por la comunidad. En esta primera etapa del programa que integra el Observatorio se podrá aplicar el primer sistema de Indicadores para la Evaluación Ciudadana del Aprendizaje en la Cogestión y Gobernanza Públicas. Dicho Sistema de Evaluación se describirá más adelante.

#### 4.4. Cogestión de Espacios y Decisiones Públicas

El segundo eje buscará identificar los espacios tangibles y virtuales dentro de los que se puedan ejecutar intervenciones comunitarias para generar espacios de diálogo, debate y producción de insumos para el bienestar de la localidad política. De la misma manera que en el anterior eje, será de suma importancia evitar que este programa se acople a los tiempos e intereses de la partidocracia. También será un espacio de reconocimiento y aprendizaje de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y bases normativas que permitan sustanciar mejoras en la calidad de la ciudadanía y redes de diálogo y acción entre colectivos, comunidades, entidades, agencias e instituciones educativas de diversos niveles. Se capacitará a los ciudadanos adheridos al Observatorio en la utilización de mecanismos de la Ley de Participación, Ley de Transparencia, de la Constitución de la Ciudad, diseño de propuestas de Presupuestos Participativos, adscripción a cursos virtuales de instituciones académicas, asociaciones civiles y entidades internacionales de apoyo a la democracia.

En este nivel del programa se invitará a instituciones de educación media y superior para la comparación de conocimientos elementales en el área del análisis de política pública, mecanismos participativos, autogestión social, gestión cultural en la comunicación, prácticas de intervención cultural, el uso de plataformas de transparencia, gobierno electrónico, gestión de servicios públicos, iniciativas ciudadanas y de portales institucionales. Se pretende mirar más allá de la legislación secundaria y los programas coyunturales que se despliegan o ejecutan en las delegaciones y en los gobiernos en turno para privilegiar el diseño de programas y de acciones de largo plazo.

#### 4.5. Sensores ciudadanos

El tercer programa de sensores ciudadanos busca capacitar a voluntarios comprometidos con labores de vigilancia e identificación de oportunidades de mejora y de anomalías en la provisión de bienes y servicios públicos. Este eje dará continuidad a los talleres de cogestión y de apropiación de las bases normativas. Será de vital importancia que se integren estudiantes de todos los niveles, así como liderazgos sociales para organizar diversas células ciudadanas de contraloría social. Esto facultará el aprendizaje y comprensión de la complejidad implícita en la formulación y ejecución de las políticas. La compartición y articulación de las habilidades que cada grupo posea permitirá potenciar los resultados de las acciones de contraloría social que ejecutarán los sensores.<sup>17</sup>

#### 4.6. Reestructuración del tejido social e inclusión de sectores vulnerables

El cuarto eje busca realizar intervenciones específicas en las comunidades en donde el tejido social esté sufriendo un deterioro visible. Este programa buscará reinsertar a los actores desde sus propios territorios para generar canales de articulación entre los espacios académicos, institucionales y estas nuevas comarcas políticas de decisión. La interlocución y la interacción van a sustentar la renovación de los valores de una cultura democrática compartida desde el ejercicio mismo de la ciudadanía y la convivencia comunitaria.<sup>18</sup>

##### 4.6.1. Indicadores de Evaluación Ciudadana del Observatorio

El objetivo es generar un conjunto de valores, prácticas políticas y enlaces comunitarios que soporten otra forma de ver la formación de ciudadanos y una mirada complementaria a las acciones de política pública. Este Sistema de Indicadores va a privilegiar un enfoque de aprendizaje social y no buscará interferir en las dinámicas de implementación y ejecución de las políticas que están en marcha. Se pretende crear una matriz de índices integrados por indicadores que faciliten el seguimiento del proceso de autogestión y aprendizaje social en la práctica del Observatorio Cívico. Por ejemplo, el Índice de Informatividad tendría que registrar el cambio en la capacidad de los actores para reconocer el estado histórico y actual de los problemas de su localidad.<sup>19</sup> El Índice de Evaluación habría de registrar los cambios en el acceso a los mecanismos consultivos y de evaluación de las acciones gubernamentales ejecutados en la comunidad.<sup>20</sup> El siguiente marcador sería el Índice de Revisión de Responsabilidades el cual podría evaluar la forma en que se sanciona o recompensa la ejecución de programas de política pública en su localidad.<sup>21</sup>

##### 4.6.2. Indicadores para la Evaluación Ciudadana del Aprendizaje en la Cogestión y Gobernanza Públicas

También se pretende crear un sistema de indicadores de evaluación ciudadana del aprendizaje en la cogestión y gobernanza públicas. Este sistema busca crear elementos para analizar la forma en que los ciudadanos comparten conocimientos dentro de sus propias comunidades y su compartición con otros grupos y colectivos sociales. Además, busca medir el grado de mediación y apropiación del entendimiento de la *res publica*, de los saberes técnicos y de la autogestión de las problemáticas locales entre los grupos partícipes del Observatorio.<sup>22</sup> En adición, el Observatorio Cívico buscará fundamentar una participación cívica-plural-sostenida desde la transparencia, escrutinio e intervención de los espacios políticos de decisiones públicas locales. Busca generar nuevas habilidades en la agencia de la sociedad civil que además puedan fungir como insumos informacionales para las entidades de fiscalización locales y federales. Algunos beneficios adicionales serían:

- El fortalecimiento inmediato de los derechos fundamentales: civiles, políticos y culturales.
- La renovación de las labores políticas y la mejoría en las prácticas de cultura democrática.

- La creciente disuasión de las conductas indebidas en el ámbito local.
- Un mayor ofrecimiento, demanda y utilización de la información pública.
- Mejoría en las capacidades de agencia ciudadana y en las habilidades sociales para la gestión de servicios y producción de beneficios locales.
- Una mayor exigencia de responsabilidades administrativas y de representación política.

## 5. Conclusiones

La propuesta del Observatorio Cívico planteó una respuesta concreta a los problemas de asimetrías de información, desigualdad, participación ciudadana y formación de espacios públicos y decisiones públicas desde la óptica democrática. Sus ejes programáticos pretenden crear acciones específicas para la ampliación de las prácticas participativas, la renovación de los valores políticos, de las dinámicas de inclusión y de los espacios de acceso a la toma de decisiones. Este planteamiento conjunto fortalecería las capacidades de agencia ciudadana y las habilidades de interlocución socio-estatal. La mejora de la oferta gubernamental de la información pública optimizaría, a partir de la visión ciudadana, la evaluación de gestión pública y la disposición de insumos informativos para la vigilancia cívica. Aunado a ello pretende romper con las pautas institucionales de patronazgo político o de micro corporativismos. Además, esta redistribución de recursos institucionales y de políticas reduciría la apropiación de programas por parte de grupos políticos y de colectivos oportunistas de la sociedad civil. Del mismo modo, podrá evitar la manipulación de la voluntad cívica, como ha sido en el caso del empleo de la consulta ciudadana en la que el activismo cívico se ha utilizado como un insumo para legitimar decisiones y no como un contrapeso real a la formación de las disposiciones públicas.

Una adecuada articulación del capital social que viene sustentando ciertos mecanismos formales e informales de sanción de la función pública, podrá canalizar su energía hacia las funciones de contraloría social, con una perspectiva de autogestión y autonomía política. Al mismo tiempo, busca enriquecer el proceso democrático por medio de la inclusión política de quienes padecen condiciones de vulnerabilidad, cuentan con menores insumos informativos y capacidades de participación. En conclusión, la transparencia y la participación ciudadana engarzadas a la solución de problemas en el contexto local pueden fortalecer los procesos democráticos y las políticas por medio del Observatorio Cívico. Su éxito representaría el avance de la gobernanza participativa respaldado en acciones de política participativa, cívica, plural y sostenida, que además brindaría insumos para la renovación de una armónica cultura democrática y un democrático control público del gobierno.

## ANEXOS

TABLA I. MECANISMOS PARTICIPATIVOS EJECUTADOS EN EL DISTRITO FEDERAL DE 1981 AL 2008

Mecanismo	Tema	Participes	Organizado por
Consulta Popular; 1981	Transporte público y vialidad, abasto, consumo popular y nutrición, estructura productiva, educación y cultura, medio ambiente, salud y seguridad, social, asentamientos urbanos, y política, gobierno y administración de justicia	---	Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI (IEPES)
Consulta Popular, mayo de 1982	Transporte público y vialidad, abasto, consumo popular y nutrición, estructura productiva, educación y cultura, medio ambiente, salud y seguridad, social, asentamientos urbanos, y política, gobierno y administración de justicia	---	Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI (IEPES)
Foros de Consulta Popular, 1983	Trabajos de integración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988	---	Sistema Nacional de Planeación Democrática
Consulta Popular, junio de 1986	Participación política de los ciudadanos del Distrito Federal	---	Ejecutivo federal
Plebiscito 1993	Reforma Política	321,933	No disponible
Votación 1999	Elección de Comités Vecinales	573,251	Instituto Electoral del Distrito Federal
Consulta 2001	Horario de verano (Consulta telefónica)	318,304	Secretaría de Gobierno
Plebiscito 2002	Segundo piso	420,536	Instituto Electoral del Distrito Federal
Consulta 2002	Transporte Público (Consulta telefónica)	47,835	Secretaría de Gobierno
Consulta 2002	Permanencia AMLO (Consulta telefónica)	691,619	Secretaría de Gobierno
Consulta 2003	Segundo piso (Consulta telefónica)	80,970	Secretaría de Gobierno
Consulta 2007	Consulta Verde: acciones ecológicas del gobierno del Distrito Federal	1,033,190	Observatorio Ciudadano del DF
Consulta 2008	Reforma Energética	826,028	Instituto Electoral del Distrito Federal

Elaboración propia. Basado en Frutos, 2002.



## ANEXOS

TABLA 2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y DAIP EN EL DF Y ENTORNO NACIONAL

Primera Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.	Mayo 2003
Primera reforma a la LTAIPDF. Establecimiento del Consejo de Información Pública (CONSI), su primer órgano garante.	Diciembre 2003
Aprobación de la tercera Ley de Participación Ciudadana.	2004
Segunda reforma de la Ley de Transparencia del Distrito Federal: límites a información confidencial y datos personales; prueba de daño; ampliación de entes obligados e información pública de oficio; estándar de normatividad internacional. Se funda el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.	Octubre 2005
Fortalecimiento de la autonomía del Instituto. Adecuaciones al procedimiento de revisión.	Mayo 2006
Reformas al artículo 6°. constitucional: Garantías principios y criterios mínimos en materia de transparencia y ejercicio del derecho al acceso a la información pública.	2007
Segunda Ley de Transparencia del Distrito Federal. Reformas para adecuar criterios constitucionales del artículo 6°, principios básicos, nuevo catálogo de información pública, definición del procedimiento de acceso a la información y recurso de revisión, criterios de archivos y documentos electrónicos, unidades de enlace, comités de información y sanciones por incumplimiento.	Marzo 2008
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.	Mayo 2009
Aprobación de reformas a la Ley de Participación Ciudadana.	Diciembre 2009
Comisión de Transparencia de la Gestión para recientes reformas: a) conceptos de precisión a la ley: sistemas de datos, derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición), indicadores de gestión, y prueba de interés público; b) sujetos obligados: fideicomisos y fondos públicos; c) obligaciones de información para: órgano ejecutivo, cobro de impuestos y servicios, montos recibidos y destino, publicación de mapas uso de suelo; d) adiciones: obligaciones para la Asamblea Legislativa —montos ejercidos / recursos recibidos—; e) homologación de la Ley de Transparencia con el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal; partidos políticos obligados; entre otras; f) obligaciones de información específica para entes obligados en los portales de transparencia.	Agosto 2011

Elaboración propia. Basado en legislación del DF y Carbonell, 2014.

## NOTAS

- 1 Para Bobbio, el sistema político es un conjunto de instituciones, grupos y procesos que interactúan en un entorno histórico y cultural, los cuales se caracterizan por cierto grado de interdependencia recíproca. Véase, Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- 2 Este autor señaló en su obra, *Democracia, agencia y Estado*, que la existencia de derechos civiles en un régimen era una condición necesaria, aunque no suficiente para una democrática toma de decisiones. Por otra parte, Jürgen Habermas desde la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt —perspectiva de la democracia radical y deliberativa— identificó la evolución normativa de los “derechos de participación y comunicación” en la racionalidad comunicativa. Véase, Jürgen Habermas, 2008, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, p. 234.
- 3 En tal sentido, O’Donnell y Schmitter habrían empleado el término de “democracia limitada”, para caracterizar a un régimen tutelar que impone serios límites a la democratización institucional al acotar la expresión política de fuerzas capaces de disputar al orden establecido —*statu quo*—. También está caracterizada por negar el refrendo de los ciudadanos sobre el poder público al marginarlos de la toma de decisiones clave o evadir el control por rendición de cuentas pública al crear organismos autónomos, empresas paraestatales, o entidades corporativas ajenos al escrutinio ciudadano. Véase, Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, National Endowment for Democracy y Johns Hopkins University Press, enero de 1994, pp. 62-65.
- 4 La extensa obra de “Transiciones desde un gobierno autoritario” abordó el tema de forma abundante y desde diversos enfoques. Para una mayor profundización de los estudios comparados de Guillermo O’Donnell, en torno al tema de la agencia ciudadana, la transición y la democracia delegativa, el lector puede consultar sus reflexiones en: *Teoría política y política comparada*, Prometeo Editores, Buenos Aires, 2007.
- 5 La rendición de cuentas pública se funda en la división de poderes y el Estado de derecho y supone relaciones de control entre iguales a través de mecanismos regulatorios sustentados por “agencias asignadas” facultadas ex profeso para ratificar la supervisión. Véase, Guillermo O’Donnell, “Accountability horizontal”, en *Ágora Cuadernos de Estudios Políticos*, núm. 8, Argentina, 1998, pp. 5-34.
- 6 Para una revisión más profunda del caso mexicano y de América del Sur consúltese, Peruzzotti E. y Smulovitz, C., “Civil society, the media and internet as tools for creating accountability to poor and disadvantaged groups”, en *Human Development Report 2002. Poverty Eradication and Democracy in the Developing World*, United

## NOTAS

---

- Nations Development Programme, 2003, pp. 27-28. También véase, Peruzzotti E. y Smulovitz, C., “La política de accountability social en América Latina”, Peruzzotti y Smulovitz, *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, Argentina, 2002, pp. 17-22.
- 7 El tema, es el factor que moviliza la atención —recurso escaso en las políticas— pues cuando llega a tener visibilidad —lo opuesto al secreto— y un carácter abierto y accesible la capacidad de los actores para posicionar los temas y lograr su institucionalización determinará su éxito en el sistema y su concreción como política pública. El espacio público-político condicionará el proceso social de información que a su vez requiere de suficiente publicidad, visibilidad y apertura y es en este sentido que la información logra fungir como mecanismo de control democrático. Véase, Nora Rabotnikof, 2008, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas/UNAM, México, pp. 58-64.
  - 8 Además, la generación y presentación de insumos informativos también tendrá un efecto diferenciado sobre los costos de oportunidad informativa de las empresas públicas y privadas.
  - 9 Desde una perspectiva estructural de la corrupción —política, burocrática y conductual— el concepto de captura política —que un grupo de interés encabece la agencia que regulará dichos intereses— indica la capacidad e influencia de los actores para imponer ventajas arbitrarias en la adopción de políticas.
  - 10 El Plebiscito permitía solicitar el referendo ciudadano respecto a algún acto o decisión del jefe de gobierno (artículo 12, LPCDF). El Referéndum habilitaba a los ciudadanos para manifestar su “aprobación o rechazo sobre la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes propias de la competencia de la Asamblea Legislativa” (artículo 23, LPCDF), aunque sus resultados no son vinculatorios para la Asamblea Legislativa en ninguna circunstancia, ya que solamente se usarán como elementos de valoración para la autoridad (artículo 32). En la ejecución de dichos dispositivos no pueden someterse “actos de autoridad del jefe de gobierno relativos a materias de carácter tributario, fiscal o de egresos del Distrito Federal, régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal, o Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda, los actos cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables y los demás que determinen las leyes” (artículos 15 y 29). La iniciativa popular tuvo una lógica similar a los anteriores instrumentos de participación directa, pero se limitó a la promoción de proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito legislativo local (artículo 34). Respecto a la Colaboración Ciudadana, la Rendición de

## NOTAS

cuentas, la Difusión Pública, la Red de Contralorías Ciudadanas, la Audiencia Pública, los recorridos del jefe delegacional y la Asamblea Ciudadana, la regulación era insuficiente y no se articulaba con las formas de intervención y organización social ni local (artículos 46 al 75).

- 11 La Consulta es “instrumento a través del cual el jefe de gobierno, las instancias de la Administración Pública del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, la Asamblea Ciudadana y/o el Comité Ciudadano, [...] someten a consideración de la ciudadanía [...] cualquier tema que tenga impacto trascendental” (artículo 42, LPCDF).
- 12 En colaboración con Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC, el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”, e instituciones de educación media superior de la Ciudad de México. Léase, Resultados la Consulta Ciudadana «La policía que queremos», disponible en: <http://www.insyde.org.mx/shownews.asp?newsid=116>
- 13 La definición de corrupción de Transparencia Internacional la describe como: “todo abuso de un poder público con fines privados”. Si bien una amplia gama de estudios acota dicho fenómeno al ámbito público, existen diversas críticas al sesgo y a la diversidad de valores culturales que dificultan un concepto universal, según ha argumentado Arturo del Castillo, en *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*, vol. 5, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003, México, pp. 40-49.
- 14 Por cultura democrática comprendemos aquel conjunto de valores, reglas legales y prácticas que orientan la construcción del orden público por medio de la amplia inclusión y el consenso público. En consecuencia, existen determinantes del orden político, institucional, de la organización política de intereses y de tipo conductual que afectan la participación ciudadana libre y solidaria y la consolidación de dicha cultura democrática.
- 15 Una Mesa de Diálogo fue celebrada el pasado mes de junio dentro de las instalaciones de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Participaron funcionarios del INE, organizaciones vecinales de diversas colonias de la delegación Iztapalapa, activistas, académicos, estudiantes y personas de la tercera edad; así como empresarios y amas de casa.
- 16 El rechazo de parte de un líder social se fundó en la sospecha de que los académicos no vivían en la demarcación y, por tanto, desconocían el estado real de las problemáticas participativas en las colonias.
- 17 Por ejemplo, los estudiantes que poseen habilidades innatas en el manejo y uso de las plataformas informáticas son actores complementarios de los académicos y funcionarios que reconocen con mayor solvencia los problemas normativos y de ejecución

## NOTAS

---

de políticas públicas. Los liderazgos sociales y los emprendedores pueden identificar aquellos claroscuros en donde las fallas del Estado elevan los costos de transacción en la provisión de bienes y servicios que después motivan prácticas de discrecionalidad y corrupción. En su conjunto, estos actores pueden fortalecer los ejercicios de vigilancia, evaluación y fiscalización del presupuesto ejercido, de ajustes en el proceso de las políticas públicas y la provisión de bienes y servicios por parte del Estado y el sector privado.

- 18 Dos actores fundamentales en este proceso serían la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y el Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal (IEMS). La UACM en particular cuenta con programas de “aulas abiertas a la comunidad” y una oferta educativa enfocada a la intervención y articulación de las problemáticas sociales de las zonas marginadas. El Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, cuenta con programas de licenciatura en Promoción de la Salud, Ciencia Política y Administración Urbana, Arte y Patrimonio Cultural, Comunicación y Cultura, entre otras. Además de las áreas de difusión cultural, de vinculación estudiantil y las diversas ingenierías enfocadas a las problemáticas urbanas.
- 19 A partir de preguntas sencillas, tales como: ¿Cuáles son las problemáticas históricas en tu localidad? ¿Cuál es el estado actual de los problemas en tu vecindad? ¿Qué tipo de conflicto o adversidades afectan el bienestar personal y el de tu familia? ¿Qué información requieres para orientar tus acciones políticas? ¿Cómo valoras el contenido de la información y la comunicación política? ¿Cómo transformas la información pública en conocimiento acerca de tu comunidad?
- 20 Este podría responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los conocimientos adquiridos en el observatorio cívico? ¿De qué manera ha utilizado las herramientas normativas para la gestión de los problemas locales? ¿Qué herramientas normativas informacionales o técnicas ha utilizado? ¿Cuáles son las experiencias en la construcción de espacios públicos y áreas comunes? ¿Cuáles son los mecanismos de recuperación de espacios utilizados practicados en su comunidad? ¿De qué forma enfrentan las problemáticas en la gestión del espacio y áreas comunes? ¿Cómo resuelven los problemas técnicos que afectan a la comunidad? ¿Existen mecanismos de compartición de experiencias en la autogestión del espacio público? ¿Qué colectivos o comunidades específicas concurren en las labores de recuperación de los espacios comunes? ¿Qué colectivos o comunidades colaboran en los trabajos de recuperación del mobiliario urbano y la ampliación de áreas comunes o espacios de esparcimiento? ¿Cuáles no están a su alcance? ¿Qué saberes ha compartido con miembros del observatorio cívico? ¿De qué forma ha adquirido nuevos conocimientos útiles? ¿De qué forma ha seleccionado los conocimientos útiles para

## NOTAS

---

- la gestión de su bienestar comunitario? ¿Qué mejoras pueden introducirse en los mecanismos de aprendizaje del observatorio cívico?
- 21 Tendría que responder cuestiones como: ¿Qué regularidad tienen las acciones resolutorias a los problemas locales? ¿Qué programas de la administración local se han ejecutado para resolver los problemas antes referidos? ¿De qué forma identificas los cambios que han operado en tu comunidad, respecto del mobiliario urbano, el acceso a los servicios y bienes públicos o la resolución de problemáticas en la comunidad? ¿Qué canales utilizas para gestionar servicios, quejas o problemas que rebasan tu propia capacidad y la de tus cohabitantes?
- 22 Este indicador respondería a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los canales institucionales que utilizas para el reconocimiento de las responsabilidades administrativas locales? ¿Qué vías de contacto han puesto a tu alcance los diferentes representantes y funcionarios? ¿Cuál de ellos has utilizado? ¿Cuáles no están a tu alcance y por qué razón? ¿Cuáles son las formas de organizar la acción política en la localidad, para reconocer y sancionar la acción gubernamental? ¿Cuáles son los mecanismos y recursos que tú o tu comunidad utilizan para recompensar las acciones ejecutadas en la localidad? ¿De qué manera comunicas los buenos resultados de las acciones correctivas en tu comunidad a los actores gubernamentales? ¿Cuáles son las herramientas para proporcionar información a las autoridades sobre el éxito o fracaso de las políticas para el mejoramiento de tu vecindario o comunidad? ¿Qué recursos utilizas para gestionar sanciones ante conductas indebidas entre los funcionarios a cargo de la administración local? ¿Qué instrumentos de la Ley de Participación Ciudadana podría utilizar tu comunidad para impulsar acciones resolutorias de problemáticas locales?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

**Ackerman, John.** 2004. *Co-Governance for Accountability: Beyond <<Exit>> and <<Voice>>*. 2004.

**Barreda, Mikel.** 2011. La calidad de la rendición de cuentas en las democracias Latinoamericanas. *X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política*. [Documento de trabajo.] Murcia, España : Departamento de Derecho y Ciencia Política Universitat Oberta de Catalunya, 7-9 de septiembre de 2011.

**Bobbio, Norberto.** 1986. *El futuro de la democracia*. 4ª. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

**Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco.** 2007. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI, 2007.

**Bresser, Luiz y Cunill, Nuria.** 1998. *Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal*. Buenos Aires: Paidós, 1998.

**Camaj, Lindita.** 2013. The Media's Role in Fighting Corruption: Media Effects on Governmental Accountability. 2013, vol. 18, pp. 21-42.

**Carbonell, Miguel.** 2012. *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Comentada*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

**Cohen, Jean y Arato, Andrew.** 1999. *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

**Corsi, Giancarlo, Baraldi, Claudio y Esposito, Elena.** 1996. *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México: Universidad Iberoamericana, 1996.

**Dahl, Robert.** 1991. *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México: CONACULTA, 1991.

**Del Castillo, Arturo.** 2003. *Medición de la corrupción: un indicador de rendición de cuentas*. Serie: *Cultura de la Rendición de Cuentas*. México: Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, 2003. Vol. 5.

**Frutos, Moisés.** 2002. *La participación del movimiento urbano popular en el proceso de cambio político en el Distrito Federal 1986-1997*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2002.

**Guerra, Oscar.** 2012. *La experiencia del gobierno abierto en el Distrito Federal*. México: La promesa del gobierno abierto, 2012.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Guerrero Amparán, Juan.** 2000. *La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía.* México: CIDE, 2000.
- Habermas, Jürgen.** 2008. *Facticidad y validez.* Madrid: Trotta, 2008.
- Hevia de la Jara, Felipe.** 2004. *La contraloría social mexicana: Participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado.* México: CIESAS, 2004.
- IAIPPDPDF.** 2014. *Versión estenográfica de la Mesa de Diálogo por la Transparencia en el Distrito Federal, Sociedad Civil y Entes Públicos.* <http://www.infodf.org.mx/web>. México: s.n., 2014.
- INE.** 2016. *Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017-2023 (ENCIVICA).* México: Instituto Nacional Electoral (INE), 2016.
- INEGI.** 2015. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015.* México: INEGI, 2015.
- InfoDF.** 2013. *2º Informe de Actividades y Resultados 2013. Segundo Pleno.* México: InfoDF, 2013.
- . 2014. *Informe Estadístico del Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública en el Distrito Federal, 2006 - 1er. trimestre 2014.* México: InfoDF, 2014.
- INSYDE.** 2009. *Resultados de la Consulta Ciudadana «La policía que queremos».* México: Micrositio INSYDE, 2009.
- Kaufmann, Daniel.** 2000. *Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica.* s.l.: Universidad de Chile, 2000. pp. 367-387. Vol. 3.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Mastruzzi, Massimo.** 2005. *Governance Matters IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos. Borrador.* Banco Mundial. s.l.: Banco Mundial, 2005. [http://www.cgu.gov.br/ivforumglobal/pdf/danielkaufmann\\_es.pdf](http://www.cgu.gov.br/ivforumglobal/pdf/danielkaufmann_es.pdf)
- Levine, Daniel y Molina, José.** 2007. *La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada.* 45, Salamanca: Universidad de Salamanca, 2007, *Revista América Latina Hoy.*
- Morales, Mauricio.** 2009. *Corrupción y democracia América Latina en perspectiva comparada.* 2, 2009, *Gestión y Política Pública*, Vols. XVIII, II semestre, pp. 205-252.
- Murayama, Ciro y Rabell, Cecilia.** 2011. *Evaluación de las Políticas y Programas Sociales Implementados por el Gobierno del Distrito Federal.* México: Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Comisión de Vigilancia y Evaluación de Políticas y Programas Sociales, 2011.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

- Norris, Pippa.** 2002. *La participación ciudadana: México desde un perspectiva comparativa*. México: Porrúa, 2002.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe.** 1994. *Definición de algunos conceptos*. Barcelona: Paidós, 1994.
- O'Donnell, Guillermo.** 2010. *Democracia, agencia y Estado*. Teoría con intención. Buenos Aires: Prometeo, 2010.
- . 2007. *Teoría política y política comparada*. [Ed.] Prometeo. Buenos Aires: s.n., 2007, pp. 19-83.
- . 2004. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. España: *Revista Española de Ciencia Política*, 2004.
- . 1994. *Delegative Democracy*. I, New York : National Endowment for Democracy; Johns Hopkins University Press, enero de 1994, *Journal of Democracy*, vol. 5, pp. 55-69.
- Open Society Institute.** 2007. *Transparencia y Silencio. Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países*. Nueva York: s.n., 2007.
- Pasquino, Gianfranco.** 2011. *Nuevo curso de política*. México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 2011.
- . 1997. *El espacio público y la democracia moderna*. México: Instituto Federal Electoral, 1997.
- Peruzzontti, Enrique.** 2009. *El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina*. [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?Nota\\_id=838966](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?Nota_id=838966). 2009.
- . 2003. *Redefiniendo la representación política. La sociedad civil argentina y el sistema representativo en los noventa*. 2003.
- Peruzzotti, Enrique y Smlovitz, Catalina.** 2003. *Civil society, the media and internet as tools for creating accountability to poor and disadvantaged groups*. Buenos Aires: s.n., 2003.
- . 2002. *La política de accountability social en América Latina*. Buenos Aires: s.n., 2002.
- Rabotnikof, Nora.** 2008. *Pensar lo público hoy*. 57, s.l.: Cangato, S.A. de C.V., enero - febrero de 2008, *Metapolítica*, vol. 12, pp. 40-44. 1405-4558.
- Rose-Ackerman, Susan.** 2009. *Economía política de las raíces de la corrupción: Investigación y políticas públicas*. México: Siglo XXI, 2009.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

**Schedler, Andreas.** 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia.* México: Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, 2004.

**Schumpeter, Joseph.** 1983. *Capitalismo, socialismo y democracia.* Tomo I. Barcelona: Orbis, Barcelona, 1983.

**SEGOB.** 2012. *Encuesta de Cultura Política.* México: s.n., 2012.

**Terrazas, Renata.** 2014. *Índice del Derecho de Acceso a la Información de México.* Open Society Foundation y la Hewlett Foundation. México: FUNDAR , 2014.

**Terry, Karl y Schmitter, Philippe.** 1991. *Modes of transition in Latin America, southern and eastern Europe.* 1991.

**Transparency International.** 2006. *Índice de Percepción de la Corrupción.* 2006.

**Vargas, Néstor y Galván, Manuel.** 2014. *La Participación Ciudadana en la Ciudad de México: Panorama, Retos y Perspectivas.* s.l.: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014.

### Normativas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Ley de Consulta Popular.



**CATEGORÍA POSGRADO  
SEGUNDO LUGAR**

La prueba de daño  
como palanca democratizadora en México

**Benjamín Alejandro Cervantes Pérez**



## La prueba de daño como palanca democratizadora en México

Benjamín Alejandro Cervantes Pérez

### Resumen

El derecho de acceso a la información es un requisito fundamental para la participación democrática de cualquier sociedad. Su protección debe estar garantizada en el actuar de los estados y sus órganos. En México, el reconocimiento de la prueba de daño como herramienta para interpretar los principios en colisión en materia de acceso a la información, bajo la perspectiva de máxima publicidad, se constituye como un método de protección amplia y se erige como un modelo en la región latinoamericana para dirimir las controversias que surjan en la restricción de ese derecho fundamental. Sin embargo, para que esas decisiones sean legítimas y conformes a un sistema democrático, deben cumplir con ciertos parámetros y estándares reconocidos en la normativa internacional y en la teoría de los derechos fundamentales, esencialmente los reconocidos por el principio de proporcionalidad, para que la decisión que se tome sea lo más racional posible.

### Introducción

La relación entre transparencia y democracia ha sido desarrollada de manera vasta para demostrar que la primera sirve como herramienta que posibilita a las personas a participar en la toma de decisiones de asuntos públicos que les conciernen directamente, teniendo como engrane el acceso a la información que sirve para conocer en todo momento las intenciones, conducta y desempeño de los gobernantes y del uso que se hace del presupuesto público.

También se ha reconocido el valor del derecho de acceso a la información como derecho humano, independiente de cualquier otro derecho, y que ha sido reconocido en más de 90 leyes en el mundo como tal.<sup>1</sup>

En México, este derecho se encuentra reconocido en el artículo 6°. constitucional, y es desarrollado por medio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,

misma que instrumenta y dota de un marco regulativo para reconocer, a escala nacional, los principios rectores de este derecho.

Uno de los principios rectores es el de máxima publicidad, mismo que refiere, sucintamente, a que la actuación de los sujetos obligados en la materia debe estar dirigida siempre a publicar la información que poseen, y que la excepción debe ser la clasificación de la misma.

Este último punto se relaciona con la primera idea, es decir, entre mayor publicidad se le da a la información, mayor capacidad de la sociedad para participar en los asuntos públicos que le conciernen, y con ello, en el fortalecimiento de la democracia. *A contrario sensu*, entre menor publicidad, menor democracia.

El objeto de este trabajo es profundizar justamente en esta relación. La propuesta que aquí se plantea es que, para garantizar una mayor protección al derecho de acceso a la información bajo la perspectiva de máxima publicidad, la prueba de daño se constituye como una herramienta fundamental para conseguirlo. Por tanto, la prueba de daño, si se aplica de conformidad con los parámetros adecuados, en última instancia serviría como una palanca democratizadora en el país.

El trabajo se compone de tres apartados. En el primero, se desarrollará la importancia del principio de máxima publicidad como principio rector del derecho de acceso a la información, y su relación con la democracia; para ello, se tomarán como referentes algunos estándares internacionales. En el segundo, se profundizará sobre la prueba de daño como herramienta para proteger la publicidad de la información y legitimar las decisiones cuando se pondera entre la publicidad de la información o su reserva. Por último, se propone una metodología para la aplicación adecuada de la prueba de daño afín a los nuevos parámetros legales, con la finalidad de que siga permeando la discrecionalidad en las decisiones de los sujetos obligados, y con ello el daño al derecho fundamental en cuestión.

La necesidad de retomar y profundizar sobre este tema surge en la firme convicción de que los parámetros desde los cuales se reconoce la prueba de daño en la legislación mexicana actualmente, la convierten en un mecanismo que trae consigo nuevos horizontes, no solo para el ejercicio del derecho de acceso a la información de las personas, sino para el fortalecimiento democrático de las instituciones al ser un medio a través del cual se puedan reflejar los intereses de la sociedad.

Si bien, en el caso de México esta herramienta se hizo explícita recientemente en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información del año 2015 (Ley General), esto surge como síntoma de la exigencia que se venía gestando en diversos ámbitos para fortalecer el estándar del derecho de acceso a la información y limitar, con justa causa, las excepciones que restringían el ejercicio pleno de este derecho a través de las causales de reserva o confidencialidad de la información.

La prueba de daño o de interés público en materia de acceso a la información surge como una repuesta a la necesidad de establecer nuevos estándares en materia constitucional que ayuden a realizar interpretaciones que resulten más adecuadas para poder garantizar y afectar lo menos posible los principios que se contemplan en la norma fundamental, específicamente aquellos que convergen en el derecho de acceso a la información.

En este sentido, dicha prueba es una herramienta metodológica de interpretación cuyo propósito es, por un lado, superar la aplicación de interpretaciones tradicionales, literales y estrechas de la ley fundamental, y, por otro lado, acotar al máximo las posibilidades del ejercicio discrecional de la clasificación informativa.<sup>2</sup> Aunque el propósito no es eliminar la discrecionalidad de los órganos que deliberan, respetando la naturaleza autónoma y colegiada de cada uno de ellos, la prueba del daño busca racionalizar y estructurar la toma de decisiones para legitimarlas.

El propósito de este artículo es señalar la importancia de una aplicación correcta de la prueba de daño para la protección del derecho de acceso a la información y, con ello, fortalecer el esquema democrático basado en una argumentación plural. El desarrollo que en México se realice sobre este tema podrá ser referente en el contexto latinoamericano, ya que los parámetros que se han reconocido en la legislación y en los criterios vinculantes, para delimitar las excepciones al derecho en cuestión, han adoptado y mejorado los criterios en el continente.<sup>3</sup>

### **1. El derecho de acceso a la información y su importancia en la democracia**

El derecho de acceso a la información pública es el derecho fundamental de las personas a conocer la información y documentos en manos de las entidades públicas, y a ser informados oportuna y verazmente por éstas, dotando así a las personas del conocimiento necesario para el ejercicio de otros derechos.<sup>4</sup>

El ejercicio de este derecho se ha convertido en un requisito indispensable para la consolidación de la democracia, ya que promueve el ejercicio de las libertades de las personas y la rendición de cuentas de las autoridades.<sup>5</sup>

Por lo anterior, este derecho ha sido regulado, cada vez con mayor precisión, por diversos instrumentos internacionales y nacionales, y desarrollado a través de criterios jurisprudenciales.

El derecho de acceso a la información en México se encuentra reconocido por el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e instrumentado por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley General).

La importancia del derecho de acceso a la información en los sistemas democráticos es prioritario, para poder acercar mecanismos de participación en la toma de decisiones a las sociedades.

El Relator Especial para la Libertad de Expresión de las Naciones Unidas, ha dado detalle de la relación que existe entre el derecho de buscar, recibir e impartir información, y la obligación de los estados para asegurar el acceso a la información, particularmente de la información que está en manos del gobierno en todo tipo de sistema de almacenamiento y recuperación. Asimismo, ha subrayado la importancia que tiene este derecho en la democracia, al hacer posible la participación en el desarrollo. Además, ha expresado su preocupación por la tendencia de los gobiernos y sus instituciones, de retener del pueblo la información que por derecho le corresponde.<sup>6</sup>

Particularmente, en 1999 el Relator declaró que está implícito en la libertad de expresión el derecho del pueblo al acceso abierto a la información y de saber qué es lo que los gobiernos



están haciendo para el pueblo; sin esto, la verdad se extinguiría y la participación popular del gobierno permanecería fragmentada.<sup>7</sup>

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en el año de 2003 consideró que la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública.<sup>8</sup>

La misma, consideró que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales de participación política, votación, educación y asociación, entre otros, por medio de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.<sup>9</sup>

En el mismo sentido, cabe resaltar lo dicho por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Relatoría de la CIDH):

“El derecho de acceso a la información en poder del Estado es uno de los fundamentos de la democracia representativa. En un sistema representativo, los funcionarios son responsables frente a la ciudadanía que confió en ellos su representación política y la facultad de decidir sobre los asuntos públicos. El titular de la información es el individuo que delegó en los representantes el manejo de los asuntos públicos. Asimismo, la información que el Estado utiliza y produce se logra con fondos que provienen de los impuestos que pagan los ciudadanos.”<sup>10</sup>

Como es posible advertir, el estándar internacional apunta a la relación estrecha entre el acceso a la información, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia en los estados.

Ahora bien, sobre las limitaciones del derecho de acceso a la información, la Relatoría de la CIDH ha planteado que el límite al ejercicio del derecho de acceso a la información encuentra restricciones permisibles por motivos de orden público, de seguridad nacional, de secreto fiscal o bancario y/o de protección a la honra o a la privacidad de las personas. Sin embargo, advierte que el alcance de dichas restricciones no debe enmarcarse dentro del ámbito de discreción de los estados, sino que éstas deben estar expresamente establecidas por la ley, destinadas a proteger un objetivo legítimo y ser necesarias para una sociedad democrática.<sup>11</sup>

Ante estas restricciones, de conformidad con la Relatoría de la CIDH, siempre se debe aplicar el criterio de proporcionalidad en el balance de los derechos afectados, y el acceso a la información de interés público debe regirse bajo el principio de presunción de publicidad aplicando las mínimas restricciones y solo en casos excepcionales.<sup>12</sup>

Sobre este referente es necesario advertir dos temas. El primero, de conformidad con el estándar internacional, es que las restricciones solo son legítimas si se demuestra que se realizó un balance en la proporcionalidad de los derechos afectados. El segundo, que en dicho balance siempre debe permear el principio de presunción de publicidad.

En México, este principio se encuentra reconocido en el artículo 6°. constitucional, así como el párrafo segundo del artículo 7 de la Ley General de Transparencia. En ambas disposiciones normativas, se ordena que en la aplicación e interpretación de derecho de acceso a la

información deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, conforme al parámetro de convencionalidad que el Estado mexicano ha adoptado.

Según este principio, toda la información que repose o deba reposar en los sujetos obligados, es pública y accesible y solo de manera excepcional se pueden establecer reservas que se ajusten a los estándares internacionales. Es decir, de acuerdo al principio de máxima publicidad, la apertura es la regla y el secreto es la excepción.

Todas las excepciones de acceso, a la luz de dicho principio, deben interpretarse de manera restrictiva, de modo que se garantice en la medida de lo posible el acceso a la información.

Esta lógica de interpretación está estrechamente relacionada con el principio de buena fe, que obliga a que las normas de acceso a la información deban interpretarse de manera consistente con los fines perseguidos, es decir, que el derecho sea efectivo. Las autoridades deben asegurar la estricta aplicación del derecho, brindar los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, etc.<sup>13</sup>

Esta vinculación de principios es la materialización del principio *pro persona* en el acceso a la información, pues reconoce que las normas en esta materia establecen estándares mínimos de protección y son, por tanto, susceptibles de ampliación e interpretación en el sentido más favorable a las personas.<sup>14</sup>

Como cualquier derecho fundamental, el derecho de acceso a la información no debe considerarse como absoluto, pues en determinados casos puede entrar en colisión con otros principios reconocidos por el orden jurídico que se trate. Es por eso que se permite establecer un régimen limitado de excepción a este derecho, en el que se exige realizar una prueba de daño para demostrar fehacientemente si las razones por las que es necesario reservar una información sobrepasan la importancia de darla a conocer.<sup>15</sup>

La finalidad de esta prueba es salvaguardar el principio de máxima publicidad y evitar decisiones discrecionales que vulneren el libre ejercicio del derecho de acceso a la información y con ello la participación activa de la sociedad en la toma de decisiones públicas.

Por lo anterior, se considera de vital importancia fortalecer la tríada entre la prueba de daño, la máxima publicidad como principio rector y la democratización de las instituciones.

## 2. La naturaleza de la prueba de daño

El derecho de acceso a la información tiene dos excepciones. La primera se refiere a la reserva de la información en los casos en que la divulgación de la información pueda causar daño a un interés público jurídicamente protegido, tales como la seguridad pública o seguridad nacional, entre otros. El segundo tipo se justifica por la necesidad de proteger la vida privada y el patrimonio de las personas, y se trata de información confidencial.

Para acreditar alguna causal de excepción del primer tipo, es decir, de reserva, se tiene que demostrar que la publicación de ese documento pueda generar un daño específico al valor protegido. En pocas palabras, se requiere una ponderación de los valores en conflicto —en este caso, la publicidad de determinada información versus seguridad nacional, por ejemplo—. A los criterios que guían este análisis se les conoce como la “prueba de daño”.

El principio de la prueba de daño tiene como propósito acotar al máximo las posibilidades del ejercicio discrecional de la clasificación informativa.

En México, antes de la aprobación de la Ley General en 2015, en la normativa que se encontraba vigente hasta ese momento, se estableció como parámetro que al clasificar información con fundamento en algunas de las causales de reserva que marcaba la ley resultaba necesario considerar “la existencia de elementos objetivos que permitieran determinar si la difusión de la información causaría un *daño presente, probable y específico* a los intereses jurídicos tutelados por dicho precepto”.<sup>16</sup>

De este modo, la prueba de daño aplicable contenía dos elementos. El primero era la existencia de “elementos objetivos” que permitiera determinar el daño. El segundo, que éste debía cumplir tres condiciones: la de ser “presente”, “probable” y “específico”. Los sujetos obligados y órganos garantes han tenido una enorme dificultad en precisar el contenido específico de los criterios “presente”, “probable” y “específico”, al tratarse de términos vagos.<sup>17</sup>

Sin embargo, de un análisis sustantivo sobre ese modelo, podemos advertir que el examen no contenía una racionalidad suficiente que permitiera demostrar fehacientemente que la decisión que se tomaba fuera la más apropiada. La prueba de daño con base en esos criterios se hacía como una suerte de *check list* para expresar argumentos en favor de un daño presente, probable y específico.

La naturaleza de los principios en colisión lo delata. Cuando dos principios o más se encuentran en conflicto, las opciones de solución poseen argumentos de peso para inclinarse en favor de cualquiera; es decir, cada posible respuesta presenta razones válidas para ser elegida. Lo importante es elegir la opción lo más racionalmente posible, demostrando que dicha opción interfiere lo menos posible con los principios en conflicto y que las premisas empíricas y normativas fortalecen la fiabilidad de esa opción, además de que es la opción más adecuada que la otra.<sup>18</sup>

En la prueba de daño que se estableció con el estándar anterior, bastaba con que se argumentara en favor del “daño”, sin demostrar el balance con “el beneficio”, para demostrar que en realidad debía prevalecer el primero. Insistimos, este tipo de examen carecía de razonabilidad y, por tanto, de legitimidad. Por tanto, se convertía en un ejercicio discrecional al no respetar la naturaleza y el tratamiento de los principios consagrados en el texto fundamental.

Sin embargo, tal parece que el nuevo estándar que se estableció en México con la Ley General en 2015, intenta resolver las falencias al establecer parámetros de racionalidad que permiten a los órganos colegiados encargados de realizar la prueba de daño, contar con mayores elementos para legitimar su decisión y, a su vez, acotar el ámbito de discrecionalidad.

El artículo 103 de la Ley General, mandata que será el Comité de Transparencia quien deba revisar las clasificaciones de información, no solo informando sobre la especificidad de la clasificación, sino realizando una prueba de daño. El artículo 108, en su última parte, ordena que la clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño. Sin embargo, es el artículo 104 el dedicado a dicho principio, mismo que reproducimos para cuestiones prácticas:

Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

- I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;
- II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y
- III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

Anteriormente se citó que la Relatoría Especial de la OEA considera que, ante las restricciones, siempre se debe aplicar el criterio de proporcionalidad en el balance de derechos afectados y dicho examen debe regirse bajo el principio de presunción de publicidad.<sup>19</sup>

Tal como lo expresa la fracción III del artículo 104, el nuevo estándar de la prueba de daño tomó como base la estructura del principio de proporcionalidad en la colisión de principios.

El principio de proporcionalidad ha sido la herramienta de interpretación que ha recibido el mayor de los reconocimientos a escala internacional, tanto en el ámbito práctico mediante su implementación en los órganos decisores, especialmente en cortes supremas, como en el ámbito teórico que ha marcado la pauta en la elaboración de filosofía analítica del derecho actual.<sup>20</sup>

La estructura de la proporcionalidad fue desarrollada por medio de las sentencias que se encargaban de revisar qué normas y actos eran constitucionales desde el punto de vista sustantivo. Su impacto fue tal, que prácticamente todo sistema constitucional ha adoptado los principios fundamentales del principio de proporcionalidad.<sup>21</sup>

La estructura de la proporcionalidad es fundamental para poder tener decisiones racionales, y por lo tanto decisiones legítimas, que no aspiran a ser la única respuesta correcta pero sí una que esté justificada y pueda sostenerse bajo los esquemas democráticos de una constitución.

El principio de proporcionalidad se encuentra integrado a su vez por tres subprincipios a través de los cuales se realiza un examen de ponderación: el principio de idoneidad, el de necesidad y el de proporcionalidad en sentido estricto.

El principio de idoneidad refiere a que la intervención en los principios debe ser adecuada a un fin legítimo constitucional. Por tanto, las exigencias a la hora de la valoración son conocer si i) la intervención tiene un fin constitucionalmente válido, y si ii) la intervención es idónea para favorecer a la obtención de un fin.<sup>22</sup> Por ejemplo, las restricciones a un derecho fundamental solo pueden darse si resultan indispensables para el cumplimiento de una finalidad legítima.<sup>23</sup>

Sobre el primer requisito, es muy importante que ese fin pueda tener fundamento en la propia Constitución o en el bloque de constitucionalidad, es decir, sería legítimo si el fin se fundamenta en el estándar internacional de los derechos humanos o en la propia jurisprudencia constitucional. Por otro lado, un fin es constitucional, no solo porque encuentra su fundamento en el texto constitucional, sino porque está vinculado con los fines sociales o con intereses que a la sociedad le interesa salvaguardar para que la actuación de la autoridad no sea arbitraria.

Sobre el segundo requisito, es necesario que la medida de intervención al derecho fundamental sea la adecuada para arribar al fin constitucionalmente legítimo.<sup>24</sup>

El segundo principio es el de necesidad o mandato del medio más benigno. Éste refiere a que toda intervención debe ser la más benigna con el derecho fundamental intervenido para alcanzar el objetivo y no existir otra que pueda optimizar el principio. Entonces, el medio más benigno debe cumplir por lo menos con i) que ningún participante resulte peor que antes, y ii) que al menos uno de los participantes experimente una mejora.<sup>25</sup>

Si existen medidas de intervención o afectación menos gravosa y se elige aquella que resulta más gravosa para los principios en conflicto, la intervención entonces no es correcta.<sup>26</sup>

Los dos primeros subprincipios, el de idoneidad y el de necesidad, se refieren a la optimización en relación con las condiciones fácticas, a las circunstancias de cada caso en concreto. Esta primera etapa del principio de proporcionalidad tiene como objetivo evitar costos evitables. Costos que, sin embargo, en muchos casos son inevitables en la colisión de principios, por lo que se hace necesario una revisión mediante el tercer principio, el de proporcionalidad en sentido estricto.

En el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto, debe revisarse si la importancia de la intervención en el derecho fundamental está justificada por la importancia de la realización del fin perseguido por la norma o el acto. No basta que una medida sea adecuada técnicamente y resulte la menos lesiva (ver los dos subprincipios anteriores) para justificarla, la exigencia de justificabilidad debe ser más precisa, o sea, consiste en que los argumentos ofrecidos a favor de la intervención en un principio deben ser considerados de cara a los argumentos que hablan en contra de ésta.<sup>27</sup>

Asimismo, este tercer subprincipio presenta una estructura compuesta por dos leyes de ponderación: i) la *ley material* o mejor conocida como la fórmula refinada del peso, y ii) la *ley epistémica* o las cargas de la argumentación que se usa generalmente en caso de empate de la primera ley y complementa la fórmula refinada del peso.

Sobre la *ley material*, es necesario advertir que la misma está compuesta por dos pasos. En el primer paso debe definirse el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios; el resultado deviene de hacer un balance entre el grado de afectación del primer principio ( $P_1$ ) sobre el segundo principio ( $P_2$ ), sobre el grado de afectación del segundo principio en el caso de la no realización del primer principio. A este paso se le conoce como *intensidad de interferencia* y lo reconoceremos con la letra  $I$ ; así tenemos que para medir el grado de interferencia de  $P_1$  sobre  $P_2$  sería sacar el cociente entre  $I_1$  e  $I_2$ .<sup>28</sup>

En el segundo paso de la *ley material* debe definirse la importancia de la satisfacción del principio que se opone al otro. A este paso se le conoce como el de *peso abstracto*. Éste consiste en asignarle un valor determinado a los principios en juego para saber, en abstracto, qué principio tiene mayores consideraciones normativamente. Por tanto, en la fórmula lo expresaremos con la letra  $P$ , para identificar el peso del primer principio ( $P_1$ ) sobre el segundo principio ( $P_2$ ). Muchas veces este ejercicio queda neutralizado porque a los principios en juego se les asigna el mismo valor, sin embargo, puede resultar ilustrador al momento de realizar la fórmula.<sup>29</sup>

Sobre los dos primeros pasos de la ley material, los valores que se usan para poder obtener un resultado del ejercicio de ponderación son los de la secuencia geométrica 20, 21 y 22; esto es 1, 2 y 4.<sup>30</sup>

Finalmente, en caso de ser necesario se aplica un tercer paso a la fórmula refinada del peso conocida como *ley epistémica* o cargas de la argumentación. En éste debe definirse si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la restricción o la no satisfacción del otro. Se refiere a la fiabilidad de los supuestos empíricos y normativos, con respecto a, primero y ante todo, la cuestión de cuán intensa es la interferencia con  $P_1$ , y cuán intensa sería la interferencia con  $P_2$ , si la interferencia con PI fuera omitida. Esta fiabilidad puede identificarse con  $R_1^{nf}$  y  $R_2^{nf}$ .

La fiabilidad es un factor que no se refiere a las cosas, en nuestro caso la intensidad de interferencia y los pesos abstractos, es decir, no es un factor óntico. Es, más bien, un factor referido al conocimiento de las cosas del caso en concreto. Esto quiere decir que es un factor epistémico.

Por todo lo anterior, el subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto se materializa a través de la siguiente fórmula:

$$P_{1,2} = \frac{I_1}{I_2} \frac{P_1}{P_2} \frac{R_1^{nf}}{R_2^{nf}}$$

Así, el peso del principio prevaleciente ( $P_{1,2}$ ) resulta del cociente entre el producto de 1) la afectación del principio  $P_1$  en concreto, 2) su peso abstracto y 3) la seguridad de las premisas empíricas y normativas relativas a su afectación; y, el producto de 1) la afectación del principio en concreto, 2) su peso abstracto, y 3) la seguridad de las premisas empíricas y normativas relativas a su afectación.

Ahora bien, existen casos en los cuales la certeza empírica y normativa tanto de  $P_1$  como de  $P_2$  son iguales, por lo que es posible reducir ambos y no incluirlos en la ponderación. Asimismo, es posible reducir el peso abstracto de los principios, en caso de que se valoren con igual valor abstracto. Por lo tanto, la misma fórmula puede reducirse o ampliarse dependiendo de la complejidad de cada caso concreto; pero si las categorías anteriores se neutralizan, entonces la fórmula del peso puede sintetizarse del siguiente modo:<sup>31</sup>

$$P_{1,2} = \frac{I_1}{I_2}$$

En la valoración que se da en el tercer paso es diferente, aquí los valores asignados a las escalas de esta variable pueden representarse mediante la secuencia geométrica  $2^0$ ,  $2^{-1}$  y  $2^{-2}$ ; esto es, 1,  $\frac{1}{2}$  y  $\frac{1}{4}$ .<sup>32</sup>

Por tanto, los resultados que nos arrojaría la fórmula completa pudieran ser de la siguiente manera:

Seguridad Nacional	4	4	$\frac{1}{2}$	8
Interés Público	4	4	1	16

Para muchos teóricos, realizar este tipo de exámenes pudiera entorpecer las valoraciones institucionales y volverlas mecánicas. Contrario a eso, el cálculo ayuda a racionalizar la estructura de ponderación, pero la ponderación reside en la valoración que realiza el tribunal o el cuerpo colegiado. No se busca un modelo algorítmico que suprima la discrecionalidad y la autonomía institucional para alcanzar una respuesta única y correcta, sino para evitar margen para el subjetivismo y discrecionalismo.

La aplicación del principio de proporcionalidad mediante la prueba de daño es compleja, ya que en cada etapa del mismo se debe dotar de argumentaciones bastante completas que satisfagan y comprueben el resultado de cada una de ellas. Asimismo, el cálculo sirve para racionalizar la ponderación que se realice al interior de los órganos colegiados respectivos, dotando los argumentos a favor y en contra; lo anterior no indica que dichas operaciones deban publicarse en la resolución, pero sirven como guía, no solo para tomar una decisión, sino para construir los argumentos finales en razón de la intensidad de la intervención, el peso abstracto de cada principio y las razones empíricas o normativa que intervienen en los casos en concreto.

El diseño de los órganos que deban realizar este tipo de ejercicios debe inspirar las discusiones que permitan que sean los mejores argumentos los que se impongan, pues en los procedimientos institucionalizados de formación de la opinión y voluntad comunes, recae la legitimación de la dotación del contenido del derecho de acceso a la información.<sup>33</sup>

La legitimidad de la solución del conflicto de principios mediante la proporcionalidad, depende de la racionalidad de ésta, y la racionalidad se sustenta en la estructura que se establezca para el examen de ponderación. Es decir:

**Estructura = racionalidad = legitimidad**

Con lo anterior se consigue garantizar una mayor protección al derecho fundamental de acceso a la información, para evitar decisiones discrecionales que limitan su ejercicio. Por tanto, la conclusión a que podemos llegar es que la prueba de daño se constituye como una herramienta democratizadora de las instituciones al transparentar el procedimiento por medio del cual se elige entre la publicidad de la información o no, dotándolo de razones para ello y de legitimidad.

### **3. Propuesta metodológica para la aplicación de la prueba de daño**

Como advertimos en el apartado anterior, la prueba de daño tiene como base fundamental las etapas del principio de proporcionalidad. Respetar sus fases es fundamental para poder garantizar un procedimiento adecuado y una toma de decisión legítima y transparente.

De los estudios comparativos realizados, tal parece que la prueba de daño en México es la herramienta en el derecho de acceso a la información que mayores parámetros se le han reconocido.<sup>34</sup>

Es necesario resaltar que los parámetros reconocidos en la Ley General en México, fueron profundizados por el Sistema Nacional de Transparencia; en razón de lo anterior, se publicaron los *Lineamientos para la Clasificación y Desclasificación de la Información (Lineamientos Generales)*.

Este documento tiene como propósito, entre otros, establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán como reservada la información.

En relación con la prueba de daño, el Lineamiento Trigésimo Tercero establece los criterios que deben tomar en cuenta los sujetos obligados para la aplicación de aquel principio, mismos que valdría la pena reproducir:

Trigésimo tercero. Para la aplicación de la prueba de daño a la que hace referencia el artículo 104 de la Ley General, los sujetos obligados atenderán lo siguiente:

- I. Se deberá citar la fracción y, en su caso, la causal aplicable del artículo 113 de la Ley General, vinculándola con el Lineamiento específico del presente ordenamiento y, cuando corresponda, el supuesto normativo que expresamente le otorga el carácter de información reservada;
- II. Mediante la ponderación de los intereses en conflicto, los sujetos obligados deberán demostrar que la publicidad de la información solicitada generaría un riesgo de perjuicio y por lo tanto, tendrán que acreditar que este último rebasa el interés público protegido por la reserva;
- III. Se debe de acreditar el vínculo entre la difusión de la información y la afectación del interés jurídico tutelado de que se trate;
- IV. Precisar las razones objetivas por las que la apertura de la información generaría una afectación, a través de los elementos de un riesgo real, demostrable e identificable;
- V. En la motivación de la clasificación, el sujeto obligado deberá acreditar las circunstancias de modo, tiempo y lugar del daño, y
- VI. Deberán elegir la opción de excepción al acceso a la información que menos lo restrinja, la cual será adecuada y proporcional para la protección del interés público, y deberán interferir lo menos posible en el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información.

Como se observa, las exigencias de la prueba de daño aumentaron en referencia al viejo esquema, siendo más específicas y aportando mayores elementos para poder realizar la prueba de manera racional.

Del análisis de los requisitos que establece dicho lineamiento, podemos advertir que los tres subprincipios de que se compone el principio de proporcionalidad están contenidos y son requisitos para realizar la prueba de daño a partir de este nuevo estándar. Por ejemplo, el principio de idoneidad se refleja en la primera fracción al requerir que la limitación que se realice al derecho de acceso a la información debe estar contemplada en el marco normativo cuyo sustento se encuentra en el artículo 6°. constitucional; asimismo, la fracción VI exige que la opción que se elija debe ser la adecuada.

El principio de necesidad, está expresado en la fracción VI que exige demostrar que la medida que se está tomando es la que menos restringe el derecho.



Por último, el principio de proporcionalidad en sentido estricto, tanto su ley material que exige contrastar los argumentos a favor de la intervención de un derecho sobre los argumentos en contra de la intervención, como su ley epistémica relacionada con la fiabilidad de las asunciones empíricas relativas a lo que significa la medida en cuestión de la intervención o no intervención a la luz de las circunstancias del caso en concreto, las podemos observar incluidas en las fracciones II, III, IV y V.

Con base en lo anterior, podemos advertir que el esquema de la prueba de daño obedece a la estructura del principio de proporcionalidad. Por tanto, su ejercicio realizado a través de los comités de transparencia y los órganos garantes, debe transformarse y adecuarse a estos nuevos estándares.

De algunas resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), podemos advertir que la prueba de daño se ha realizado mediante estas facetas (RDA 2165/15, 2445/15 y 1312/15), sin que ello implique un análisis de fondo del procedimiento.

Probablemente, una de las dificultades para materializar los nuevos estándares, es que ni la Ley General, ni los Lineamientos Generales, establecen cómo realizar la prueba de daño, simplemente proporcionan criterios que debe cumplir dicho ejercicio y sus resultados, lo que puede postergar un verdadero examen de proporcionalidad en materia de acceso a la información.

Por tal motivo, se considera que es necesario la construcción de una metodología para realizar adecuadamente una prueba de daño en la que se contenga, cuando menos, la especificación de los siguientes elementos:

1. Los propósitos de la prueba de daño que, resumiéndose, serían racionalizar y legitimar las decisiones de los órganos a través de la estructuración de las valoraciones y argumentaciones.
2. La importancia de las deliberaciones colegiadas para que el ejercicio no sea unilateral y parcial. El objetivo es buscar las mejores argumentaciones que tengan peso en la deliberación.
3. Los pasos que habrán de seguirse en la prueba de daño, tomando como referencia las fases del principio de proporcionalidad, los cuales serían:
  - i. **Idoneidad:** preguntarse, por ejemplo, si la reserva de información por razones de seguridad nacional, tiene un fin legítimo constitucional. En caso de tenerlo, si la intervención es idónea para satisfacer dicho fin.
  - ii. **Necesidad:** preguntarse si la intervención planteada al derecho (es decir, no publicar la información) es el medio más benigno para los principios, o existen otras formas de protegerlos. Por ejemplo, en muchos casos el INAI ha optado por solicitar que se entregue información estadística y no personalizada, para evitar que se vulneren otros principios.

- iii. **Proporcionalidad:** demostrar si la intervención a un principio está justificada por la importancia de satisfacer otro. Por ejemplo, si la afectación del principio de seguridad nacional, se justifica por la importancia de dar a conocer el nombre de las personas que usan el avión de un jefe de Estado. Para poderse demostrar, se utiliza la fórmula del peso refinada:

$$P_{1,2} = \frac{I_1}{I_2} \frac{P_1}{P_2} \frac{R_1^{nf}}{R_2^{nf}}$$

4. Los valores que se asignarán en cada etapa para determinar si cumple o no cumple con el estándar. Arriba mencionamos solamente los valores que comúnmente se asignan en la fórmula del peso (1, 2 y 4; o 1, 1/2, 1/4), sin embargo, habría que complementar si la valoración basta con que se evalúe como grave, moderado o leve la interferencia, o se necesita establecer una escala más refinada.
5. La necesidad de demostrar los resultados en las resoluciones. Es decir, aunque no es recomendable que los cálculos se demuestren en las resoluciones, al menos demostrar las argumentaciones que se vertieron en uno u otro sentido y que hicieron llegar a determinada solución.
6. Casos ejemplificativos que demuestren la materialización de dicho estándar.
7. Diseñar un sistema de revisión ciudadana especializada para que los argumentos que son usados en las resoluciones puedan ser revisados, criticados y alimentados.

Esta metodología se debe construir siempre teniendo en cuenta la autonomía deliberativa de cada órgano que decide; es decir, no se debe implementar como un manual en donde se establezcan las respuestas definitivas, pues cada caso en concreto debe responder, no solo a las circunstancias normativas y fácticas, sino también a las institucionales. Sin que lo anterior implique llegar al otro extremo, so pretexto de proteger dicha autonomía, no respetar el estándar constitucional en la materia.

Si bien existen muchos pendientes en materia de transparencia y acceso a la información, fortalecer el esquema constitucional de las decisiones que emiten los órganos colegiados encargados de revisar las actuaciones de las unidades administrativas de los sujetos obligados, significaría también fortalecer todo el apartado institucional hacia el interior de los sujetos obligados, pero también hacia el exterior al momento de que sus actuaciones serán revisadas.

Esto garantizaría una mayor protección al ejercicio del derecho de acceso a la información. Más aún, el interés general de transparentar cada vez con mayor rigor las actuaciones de las autoridades, para que se contribuya al robustecimiento de una democracia mexicana muy mermada.

#### 4. Conclusiones

El proceso por medio del cual se aplica y se interpreta la prueba de daño en materia de acceso a la información, es un campo que ofrece oportunidades serias para la consolidación de varios intereses nacionales. El primero, el que refiere a una protección efectiva a un derecho fundamental. El segundo, a que el efecto que se tiene en una protección del acceso a la información de las personas, se traduce en el fortalecimiento de la participación democrática de ésta en los asuntos públicos que les conciernen. El tercero, que el procedimiento argumentativo que se lleva a cabo en la prueba de daño al interior de los sujetos obligados y, en última instancia, en los órganos rectores de la materia, se convierte en una deliberación mediante la cual se procesan los temas e intereses que a la sociedad le atañen, tales como la definición de interés público, seguridad nacional, acceso a información, seguridad pública, etc.

Estas deliberaciones son la base que da legitimidad a las decisiones democráticas, en el sentido de que es por medio de éstas que se ventilan los desacuerdos profundos y razonables que caracterizan a una sociedad; estos desacuerdos son la base de una democracia. El diálogo que se lleva a cabo por medio de herramientas como la prueba de daño, sirve como mecanismo con el cual la democracia convierte las preferencias autointeresadas en preferencias imparciales y racionales.<sup>35</sup>

En este tipo de revisiones y de procesos argumentativos, se dota de contenidos a los principios que convergen en el derecho de acceso a la información, y además, se pone a disposición de la sociedad temas que le son relevantes y que contribuyen a la formación de una opinión pública que potencia la crítica a las formas en que se deliberan ciertas cuestiones.

En última instancia, los argumentos cada vez se van perfeccionando hasta convertirse en una forma de representación argumentativa del pueblo, en un fortalecimiento a la representatividad y participación democrática de la sociedad.<sup>36</sup>

Por ello, la intención de este trabajo es señalar el papel importante que juegan herramientas como la prueba de daño, mediante la cual se vierten argumentaciones que dotan de contenido a un derecho fundamental, y en última instancia a la propia Constitución.

Como analizamos en el primer apartado, los estándares internacionales en la materia apuntan a que las restricciones al derecho de acceso a la información deben realizarse de manera excepcional y siempre ponderando el daño a dicho derecho. La intención de esto es la salvaguarda de los intereses que convergen en el mismo, resaltando la importancia que tienen en el fortalecimiento democrático de los estados.

En el segundo apartado se profundizó sobre la naturaleza y el procedimiento de una prueba de daño en su complejidad. No cualquier procedimiento debe pasar por prueba de daño, ya que, si no se cumple con los parámetros mínimos de su aplicación, no se reduciría la discrecionalidad de la reserva de la información. Entre mayor discrecionalidad exista en una resolución que reserva información, mayor afectación existe en el derecho para la persona que lo ejerce, pero también en la construcción del contenido en general del mismo. Por tanto, a más discrecionalidad, menor democracia.

La finalidad de una aportación metodológica que sirva como guía para que se pueda aplicar de manera correcta la prueba de daño en sus diferentes facetas, es para fortalecer el estándar de la misma y que se respete su estructura para que las argumentaciones que se viertan en un análisis de este tipo, sean transparentes y legítimas. Que dejen de prevalecer los intereses políticos, por encima de los intereses de la sociedad.

Será una tarea ardua poder consolidar su implementación, pero los horizontes que promete son importantes para la construcción de instituciones más democráticas. Los estándares de la prueba de daño en México harán de esta herramienta una metodología digna de seguir en diversas latitudes del mundo, ya que salvaguarda eficazmente el derecho fundamental de acceso a la información.

## NOTAS

---

- 1 Para una referencia de la lista de países con leyes en la materia véase: <http://www.freedominfo.org/2012/10/93-countries-have-foi-regimes-most-tallies-agree/>
- 2 Villanueva, Ernesto. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. LXVII.
- 3 Es necesario resaltar que en el año de 2015, México adoptó nuevos estándares sobre la materia. Éstos pueden ser comparados a escala continental en la siguiente fuente: Mendel Toby, *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*, UNESCO, Ecuador, 2009.
- 4 Luna Pla, Issa. “Acceso a la información pública en instituciones de seguridad social”, en *Seguridad Social*, México, núm. 245, noviembre-diciembre de 2003, pp. 74 y 75.
- 5 Peschard M., Jacqueline y Astorga O., Fidel. “Los partidos políticos frente al escrutinio. De la fiscalización a la transparencia”, en *Serie Temas selectos de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 3, México, 2012, p. 13.
- 6 Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, Promoción y Protección del Derecho a la Libertad de Opinión y Expresión, ONU Doc. E/CN.4/1998/40, 28 enero 1998, párrafo 14.
- 7 *Ídem*.
- 8 La Asamblea General de la OEA aprobó tres resoluciones sobre el tema de Acceso a la Información Pública: fortalecimiento de la democracia, identificadas y aprobadas de la siguiente manera: AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003; AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005; AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06), 6 de junio de 2006.
- 9 *Ídem*.
- 10 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, *Informe Anual de 1999*, OEA, pp. 27 a 32.
- 11 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, OEA, octubre de 2000.
- 12 *Ídem*.
- 13 Corte I.D.H. *Caso Gomes Lund y otros vs Brasil*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C núm. 219, Párrs. 211 y 230.
- 14 Tesis: I.4°.A.42 A (10ª.). *Acceso a la información. Criterios que deben observar las restricciones que se establezcan al ejercicio del derecho relativo*, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, marzo de 2013, tomo 3, p. 1897.

## NOTAS

- 15 Sobre la naturaleza de los principios, ver, **Alexy, Robert**, “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, trad. de Manuel Atienza, en *Doxa – Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Universidad de Alicante, núm. 5, Alicante, 1998, p. 141.
  - 16 **López Ayllon, Sergio y Posadas, Alejandro**, “Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada”, en *Derecho Comparado de la Información*, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 9, México, 2007, p. 13.
  - 17 *Ídem*.
  - 18 Valdría la pena retomar una cita de Alejandro Nava Tovar, quien dice respecto a la colisión de principios lo siguiente: “Con frecuencia enfrentamos dilemas morales en los que hay que ponderar algo. Piénsese, por ejemplo, en una situación en la que un sujeto debe escoger entre dos opciones que poseen argumentos de peso, sin embargo, el sujeto debe decidirse por una de las dos. En este caso, el sujeto no puede intentar satisfacer a ambas, sino solo escoger una opción, tomando en consideración la interferencia en ambas opciones derivada de satisfacer a la otra, el valor absoluto de ambas opciones y otros aspectos relativos a la fiabilidad de sus premisas empíricas y normativas. En este caso la decisión no será fácil de tomar, ya que no se trata de que una alternativa sea correcta y otra incorrecta, sino que, desde el punto de vista moral, una opción tendrá mayor peso. En este caso es deseable que el sujeto escoja una opción lo más racional posible”.
- Ver **Nava Tovar, Alejandro**, *La institucionalización de la razón. La filosofía del derecho de Robert Alexy*, Anthropos, México, 2015, p. 178.
- 19 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, OEA, octubre de 2000.
  - 20 Para profundizar, consultar **Carbonell, Miguel** (Coord.), *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ecuador, 2008.
  - 21 México no ha sido la excepción, aunque la adopción reciente desde el año 2004 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha permitido aún el desarrollo esperado en nuestro país, ésta ha sido un impulsor importante para su implementación en el ámbito judicial. No obstante, la propia Suprema Corte ha tenido algunas deficiencias en el momento de su aplicación en determinados casos. *Cfr. Díez Gargari, Rodrigo*, “Principio de proporcionalidad, colisión de principios y el nuevo discurso de la Suprema Corte”, en *Cuestiones Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 26, México, enero-junio 2012.

## NOTAS

---

- 22 **Nava Tovar**, *op. cit.*, p. 180.
- 23 **Rainer Arnold et al.**, “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, en *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, vol. 10, núm. 1, Chile, 2012, p. 74.
- 24 **Cárdenas Gracia, Jaime**, “Noción, justificación y críticas al principio de proporcionalidad”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVII, núm. 139, México, enero-abril de 2014, pp. 63 a 68.
- 25 **Nava Tovar**, *op. cit.*, p. 181.
- 26 **Cárdenas Gracia, Jaime**, *op. cit.*, p. 74.
- 27 Como se mencionaba al principio, para poder demostrar cierto daño que provocaría la publicación de determinada información, no basta con que se argumente en favor solamente del daño, ya que dicho análisis resulta demasiado parcial como para volverse legítimo y, por lo tanto, constitucional. Es necesario realizar una confrontación de argumentos a favor y en contra que demuestre que la respuesta se sostiene porque prevalece un principio sobre otro en un caso en concreto. *Cfr.* **Covarrubias Cuevas, Ignacio**, “Las falencias del test de interés público como instrumento de ponderación entre el acceso a la información y la vida privada”, en *Revista de Derecho*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, núm. XXXVIII, Chile, julio 2012, pp. 499 a 541.
- 28 **Nava Tovar, Alejandro**, *op. cit.*, pp. 182 a 186.
- 29 *Ídem.*
- 30 Sobre la justificación de la escala triádica de la evaluación, se puede consultar **Alexy, Robert**, “La fórmula del peso”, en **Carbonell, Miguel** (Coord.), *op. cit.*, pp. 22 a 30.
- 31 *Ídem.*
- 32 **Alexy, Robert**, “La fórmula del peso”, en **Carbonell, Miguel**, *op. cit.*, pp. 38 a 40.
- 33 **Niembro Ortega, Roberto**, “El paradigma discursivo y el nuevo procedimiento dialógico para la declaratoria general de inconstitucionalidad en el amparo mexicano”, en *Foro Nueva Época*, Universidad Complutense de Madrid, vol. 16, núm. 2, España, 2013, p. 23
- 34 **Mendel, Toby**, *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*, UNESCO, Ecuador, 2009.
- 35 **Niembro Ortega, Roberto**, *op. cit.*, p. 19.
- 36 *Íbid.*, p. 27.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

**Alexy, Robert.** “La fórmula del peso”, en Carbonell, Miguel (Coord.), *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ecuador, 2008.

**Alexy, Robert.** “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, trad. de Manuel Atienza, en *Doxa – Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Universidad de Alicante, núm. 5, Alicante, 1998.

**Carbonell, Miguel (Coord.)**. *El principio de proporcionalidad y la interpretación constitucional*, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ecuador, 2008.

**Cárdenas Gracia, Jaime.** “Noción, justificación y críticas al principio de proporcionalidad”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLVII, núm. 139, México, enero-abril de 2014.

**Cianciardo, Juan.** “Principios y reglas: una aproximación desde los criterios de distinción”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XXXVI, núm. 108, septiembre-diciembre de 2003.

**Comisión Interamericana de Derechos Humanos.** *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión*, OEA, octubre de 2000.

**Corte I.D.H. Caso Gomes Lund y otros vs Brasil.** Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C núm. 219, Párrs. 211 y 230.

**Covarrubias Cuevas, Ignacio.** “Las falencias del test de interés público como instrumento de ponderación entre el acceso a la información y la vida privada”, en *Revista de Derecho*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, núm. XXXVIII, Chile, julio 2012.

**Díez Gargari, Rodrigo.** “Principio de proporcionalidad, colisión de principios y el nuevo discurso de la Suprema Corte”, en *Cuestiones Constitucionales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 26, México, enero-junio 2012.

**Freedom Info:** <http://www.freedominfo.org/2012/10/93-countries-have-foi-regimes-most-tallies-agree/>

**Informe del Relator Especial para la Libertad de Expresión, Promoción y protección del derecho a libertad de opinión y expresión.** ONU Doc. E/CN.4/1998/40, 28 enero 1998, párrafo 14.

**López Ayllon, Sergio y Posadas, Alejandro.** “Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada”, en *Derecho Comparado de la Información*, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 9, México, 2007.

**Luna Pla, Issa.** “Acceso a la información pública en instituciones de seguridad social”, en *Seguridad Social*, México, núm. 245, noviembre-diciembre de 2003, pp. 74 y 75.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

**Mendel, Toby.** *El derecho a la información en América Latina. Comparación jurídica*, UNESCO, Ecuador, 2009.

**Nava Tovar, Alejandro.** *La institucionalización de la razón. La filosofía del derecho de Robert Alexy*, Anthropos, México, 2015.

**Niembro Ortega, Roberto.** “El paradigma discursivo y el nuevo procedimiento dialógico para la declaratoria general de inconstitucionalidad en el amparo mexicano”, en *Foro Nueva Época*, Universidad Complutense de Madrid, vol. 16, núm. 2, España, 2013.

**Peschard M., Jacqueline y Astorga O., Fidel.** “Los partidos políticos frente al escrutinio. De la fiscalización a la transparencia”, en *Serie Temas Selectos de Derecho Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, núm. 3, México, 2012, p. 13.

**Rainer, Arnold, et al.** “El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, en *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, vol. 10, núm. 1, Chile, 2012.

**Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.** *Informe Anual de 1999*, OEA, pp. 27 a 32.

**Resoluciones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos**, AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03), 10 de junio de 2003; AG/RES. 2121 (XXXV-O/05), 7 de junio de 2005; AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06), 6 de junio de 2006.

**Tesis: I.4°.A.42 A (10ª).** Acceso a la información. Criterios que deben observar las restricciones que se establezcan al ejercicio del derecho relativo, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Marzo de 2013, tomo 3, p. 1897.

**Villanueva, Ernesto.** *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.





# **CATEGORÍA POSGRADO**

## **TERCER LUGAR**

Más que usuarios, ciudadanos.  
Las políticas de transparencia  
y acceso a la información pública  
como una cuestión cívica

**Víctor Alejandro Villegas Corona**



## **Más que usuarios, ciudadanos. Las políticas de transparencia y acceso a la información pública como una cuestión cívica**

**Víctor Alejandro Villegas Corona**

### **Resumen**

El objetivo de este ensayo es argumentar a favor del estudio del acceso a la información pública como una cuestión cívica que debe considerar las capacidades de la ciudadanía, y ofrecer algunas ideas para adoptar un enfoque de participación cívica en las políticas de transparencia y acceso a la información.

Para ello, se explican los derechos a la información como una herramienta fundamental de la ciudadanía en la sociedad informacional y se describe el acceso a la información como una cuestión de capacidades humanas, haciendo énfasis en las capacidades para ejercer la ciudadanía y la participación política informada en democracias. Por último, se ofrecen algunas ideas para desarrollar una política de acceso a la información con un enfoque cívico, orientada a formar ciudadanía con capacidades de acceso y uso de información pública para la exigencia de sus derechos, la vigilancia gubernamental y la resolución de problemas colectivos.

### **Introducción**

Uno de los orígenes del derecho a la información se encuentra en la consolidación de los derechos humanos en el orden internacional, a mediados del siglo XX, cuando se reconoció el derecho a la libertad de expresión como condición mínima para la igualdad y el desarrollo de las personas en las democracias. El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, reconoce el derecho a la libertad de opinión y expresión, que incluye la garantía de toda persona para investigar, recibir y difundir información y opiniones por cualquier medio.

Existen antecedentes que se remontan hasta el siglo XVIII en Suecia donde se estableció una ley que protege el derecho a la información de las personas desde 1766, o Colombia que en 1888 impuso reglas para que los individuos pudieran obtener información de sus gobiernos. Sin embargo, después del reconocimiento del derecho humano a la libertad de opinión y expresión, los marcos normativos de distintos países comenzaron a modificarse para garantizar acceso a información como elemento indispensable para las ideas y opiniones.<sup>1</sup> Fue así como el derecho a la información se volvió más sofisticado atendiendo a la necesidad de definir y regular de forma clara la garantía para acceder a la información pública, hasta ahora reservada para uso exclusivo de las burocracias de los gobiernos.

Como resultado de movimientos de organizaciones de la sociedad civil en distintos países del mundo, en la década de los noventa e inicios del siglo XXI se impulsaron modificaciones legales para garantizar el acceso a la información pública en manos de organismos de gobierno, para permitir la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y mejorar el desempeño de los gobiernos.<sup>2</sup> Además, el esfuerzo de entidades internacionales como la Organización de los Estados Americanos que cuenta con un Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública, con responsabilidades para sus estados miembros, también bajo la idea de que el derecho de acceso a la información pública es indispensable para la consolidación democrática de la región.

Con su primera ley de transparencia y acceso a la información de 2002, México se convirtió en un modelo que debían seguir los países en desarrollo, pues tomó en cuenta muchas de las recomendaciones y buenas prácticas del ámbito internacional para la garantía del derecho. Este marco jurídico, impulsado por organizaciones de la sociedad civil, la academia y el periodismo, desde sus inicios y en sus modificaciones posteriores,<sup>3</sup> evolucionó atendiendo a las preocupaciones de estos sectores para considerarse actualmente como la mejor ley del mundo, de acuerdo con el Índice Global del Derecho a la Información.<sup>4</sup>

Otros países latinoamericanos que destacan en este índice son, El Salvador, que se ubica en el puesto 9 del Ranking de 111 países, así como Nicaragua y Brasil en las posiciones 19 y 22, respectivamente. Mientras que Bolivia, Venezuela y Costa Rica aún no cuentan con una legislación al respecto. La expansión de las legislaciones en la región, que se caracterizó por la existencia de regímenes autoritarios que consolidaron instituciones políticas y sociales clientelares y piramidales contrarias a las reglas que darían forma a una democracia, representa una oportunidad para analizar la efectividad que se le atribuye a las leyes de derecho a la información para lograr mayor democracia.

De acuerdo con los resultados del Latinobarómetro, instrumento de opinión pública aplicado anualmente en distintos países de la región, por cuarto año consecutivo el apoyo a la democracia ha descendido entre las personas encuestadas, con un 54 por ciento en 2016, los resultados también muestran una caída sostenida en los niveles de satisfacción con los resultados de la democracia que se observa desde 2009. En cuanto a la percepción de que se gobierna para beneficio de unos pocos, ha crecido hasta llegar a su punto más alto desde que se incluyó en la medición en 2004, con un 73 por ciento de las personas encuestadas que creen que el gobierno actúa para beneficiar a unos cuantos.<sup>5</sup>

Otras mediciones muestran que la corrupción es una seria problemática en la región que tiene impactos negativos en el desarrollo económico y la consolidación de instituciones democráticas. El *Barómetro de la Corrupción* indica la existencia de una percepción mayoritaria de que la corrupción va en aumento y que los gobiernos han sido deficientes para combatirla. En el *Índice de Soborno de América Latina y el Caribe*, se muestra que la problemática varía respecto del país que se trate, en México y República Dominicana, por ejemplo, más de la mitad de las personas encuestadas admitieron haber pagado un soborno en los últimos 12 meses.<sup>6</sup>

Estos índices nos ofrecen una muestra de que América Latina aún cuenta con un largo camino por recorrer para la consolidación democrática y el logro de instituciones y organizaciones que a la vista de los ciudadanos, sirvan a los intereses de la mayoría y no únicamente a los poderes políticos y económicos dominantes. Es por ello que vale la pena preguntarse: ¿Las normas y políticas de transparencia y acceso a la información en verdad modificaron las reglas de la interacción de la ciudadanía con los actores políticos y económicos para construir comunidades más democráticas? Y más aún, ¿Qué se requiere además del establecimiento de estos marcos jurídicos para hacer funcionales las instituciones democráticas?

El objetivo de este ensayo es argumentar a favor de una política de acceso a la información orientada a lograr impactos en las personas, considerando el ejercicio del derecho a la información como parte del ejercicio de la ciudadanía y proponiendo que debe ser atendido como una cuestión de capacidades humanas. Otro objetivo es delinear algunas ideas para la adopción de un enfoque de participación cívica en las políticas de transparencia y acceso a la información, es decir, que formen parte de una estrategia más amplia cuyo objetivo sea la construcción de ciudadanía y la consolidación de las instituciones democráticas.

En la primera sección se discuten los fundamentos conceptuales del derecho de acceso a la información, para mostrar que su surgimiento y consolidación en el derecho internacional y en los marcos normativos nacionales, responde a la necesidad de otorgar herramientas a la ciudadanía para su actuación ante los cambios económicos, políticos, sociales y culturales en el nuevo escenario de la era informacional. Posteriormente se estudian los enfoques sobre transparencia para identificar las aportaciones que la conciben como un instrumento ciudadano para la rendición de cuentas y el desarrollo de instituciones democráticas.

El argumento sobre la importancia de orientar las políticas hacia la ciudadanía se sustenta con aportaciones académicas que estudian las capacidades para el acceso a la información de las personas y se incluyen perspectivas teóricas que establecen un vínculo estrecho entre la información de la ciudadanía y la participación política en las comunidades democráticas. Por último, se delinear algunas ideas para la introducción de un enfoque orientado a la atención de las barreras con las que cuenta la ciudadanía en el ejercicio de su derecho a la información y fomentar el desarrollo de procesos de rendición de cuentas, vigilancia gubernamental y exigencia de derechos para el mejoramiento de la democracia.

Para ejemplificar las ideas se hace referencia al caso de México, pues como se dijo, es el país que cuenta con la mejor legislación sobre libertad de información a escala mundial, con elementos innovadores en el plano organizacional que le permitirán cosechar experiencias que



pueden servir de referencia a otros países. Otro motivo para ejemplificar las ideas con el caso mexicano, es porque paradójicamente es el país con los índices más altos de corrupción en la región, por lo que representa un caso emblemático que muestra que la existencia de marcos institucionales innovadores de transparencia no garantiza automáticamente la generación de rendición de cuentas o mayor democracia si no se pone atención en el componente de la ciudadanía.

### **1. Los derechos a la información: La ciudadanía en la sociedad informacional**

La era histórica en la que nos encontramos se definió por el desplazamiento del modelo de producción capitalista industrial de transformación de recursos en bienes materiales, por uno basado en la producción de información y medios para difundirla. De acuerdo con la propuesta de Castells, la información es ahora un elemento indispensable no solo para las relaciones económicas, sino para las relaciones de poder;<sup>7</sup> en un nuevo escenario, donde se consolidó el uso de micro dispositivos electrónicos y de software en la vida cotidiana, la información en formatos digitales no cuenta con impedimentos físicos para distribuirse rápidamente, por todo el mundo, con lo que se modificaron las formas tradicionales de obtención, difusión y utilización de la información.

Con este panorama, el papel de los actores que intervienen en el espacio público también cambió de forma drástica, pues al modificarse las condiciones del modelo de producción capitalista, bajo el cual se consolidaron la mayor parte de los estados nacionales que conocemos actualmente, se modificaron también las funciones que tenía definidas para la regulación de los medios de producción. Además, con la entrada en vigor del modelo económico y político neoliberal que ha dominado a la mayor parte de naciones globalizadas en las últimas décadas, los organismos privados comenzaron a cobrar una importancia fundamental para la prestación de ciertos bienes y servicios públicos, con un retiro de los organismos estatales a actividades mínimas.

Ahora bien, ¿por qué hablar de nuevos derechos específicos en la era informacional? La evolución de los derechos se encuentra íntimamente relacionada con las largas luchas históricas por asegurar las libertades e igualdad de las personas frente a los gobiernos y los actores con poderío económico y político. Un texto clásico de Marshall, propone que la historia del concepto de ciudadanía está ligada a la historia de las luchas por la conquista de derechos a las personas, en el siglo XVIII los derechos civiles, como las libertades de conciencia, derechos de propiedad e igualdad ante la ley; los derechos políticos a lo largo del siglo XIX, conformados por el derecho a votar y ser votado; y por último, los derechos sociales desarrollados en el siglo XX como el trabajo, protección social, educación, salud, entre otros.<sup>8</sup>

Sin la garantía y tutela de derechos a la información, los actores difícilmente se podrían adaptar a las condiciones de la nueva era, que se caracteriza por formas distintas de abordar los asuntos públicos, con actores gubernamentales y económicos con distintos roles y nuevas posibilidades de intervención de actores sociales.

Una de las aportaciones conceptuales más relevantes al respecto es la realizada por Mark Bovens, quien advierte que las condiciones de la nueva era requieren obligaciones de los

gobiernos para asegurar que la ciudadanía pueda acceder a la “información socialmente relevante”, como una cuestión de justicia social, pues se entiende la información como medio para el desarrollo de las personas en el nuevo escenario.<sup>9</sup> En este sentido, el autor propone considerar un nuevo grupo de derechos ciudadanos, distintos a los de la tipología clásica de Marshall, los derechos a la información, conformados por:

- a) **Derechos primarios:** Que se refieren a la garantía del acceso a la información pública en manos de organismos gubernamentales y la existencia de infraestructura que permita el escrutinio de las actividades de gobierno. Esta vertiente de los derechos a la información es la más utilizada por las leyes de acceso a la información que se enfocan en establecer instrumentos y responsables de garantizar que la información en manos del gobierno sea compartida con otros actores.
- b) **Derechos secundarios:** Orientados a la facilitación de acceso a los canales digitales a través de los cuales se moviliza la información relevante, es decir, la cobertura y asequibilidad de los medios informativos, además de la generación de capacidades para su uso. Derechos que no han sido considerados en las legislaciones en la materia pues la mayoría no se orienta a garantizar el acceso de medios digitales.
- c) **Derechos terciarios:** Encaminados a garantizar que la información tenga la calidad necesaria para ser utilizada en el espacio público, por lo que se enfocan en el intercambio de información crucial para el debate público, aunque sea de actores privados. Esta perspectiva tampoco es considerada por las legislaciones actuales, pues conciben como información pública exclusivamente la generada por los gobiernos, y establecen limitantes para información de entes privados que manejan recursos públicos o prestan servicios públicos.

En resumen, desde la perspectiva de Bovens, las leyes sobre derecho a la información cuentan una visión acotada que entiende como público únicamente lo gubernamental, y se limitan a crear la infraestructura para el acceso a la información como una cuestión de higiene pública, sin asegurar que la información intercambiada efectivamente corresponda a la de mayor valor social, ni que las personas cuentan con capacidades y recursos para acceder y manejar la información. En otras palabras, no se consideran como una herramienta de la ciudadanía para la modificación de su actuación frente a otros actores, siendo que:

[...] los derechos a la información son en su mayoría un elemento de ciudadanía. Ellos tienen que ver [...] con el funcionamiento social de los ciudadanos, no solo en relación con las autoridades públicas sino también con sus relaciones mutuas y las relaciones con entidades privadas.<sup>10</sup>

La relevancia de recordar esta perspectiva sobre el origen conceptual de los derechos a la información, radica en señalar que se trata de una serie de derechos que surgen como respuesta a las modificaciones estructurales en el papel de los organismos de gobierno, actores privados y sociales en el espacio público, que se dieron con la entrada de la sociedad informacional. La génesis de estos derechos concibe a la ciudadanía como actor que debe tener asegurada

información que le permita interactuar con los agentes políticos y económicos en la discusión colectiva, así como asegurar condiciones para su desarrollo.

En un mundo donde las estructuras burocráticas que daban dirección al Estado ya no cuentan con el monopolio de la información, donde los actores provenientes del mercado han adquirido nuevas responsabilidades en el espacio público y las fronteras territoriales se han difuminado de manera considerable con el surgimiento de entidades supranacionales y los procesos de globalización económica y cultural, surge el cuestionamiento: ¿Qué papel juega o debería jugar la ciudadanía en este escenario? La irrupción de la ciudadanía como actor clave precisa el establecimiento de nuevos arreglos institucionales que den forma y garanticen su plena participación en el espacio público con sus nuevas condiciones.

Los derechos a la información son una oportunidad para redefinir los límites y posibilidades de actuación de la ciudadanía. Haciendo uso de este nuevo escenario en que la información cuenta con características que le permiten ser aprovechada por muchas personas de forma simultánea para lograr objetivos en el orden económico y político y en el ámbito personal o comunitario. En la siguiente sección se ahondará al respecto, describiendo la relación intrínseca que existe entre los derechos a la información y el ejercicio de la ciudadanía y su importancia como factores indispensables para la consolidación de las democracias de la era informacional.

## **2. Las políticas de acceso a la información. ¿Transparencia gubernamental o información pública como derecho?**

La historia del establecimiento de las leyes sobre transparencia y derecho a la información en el mundo se dieron en gran parte como resultado de la exigencia de actores de la sociedad civil de garantizar a la ciudadanía herramientas de participación en lo público. No obstante, es preciso preguntarse: ¿Las leyes de transparencia en verdad se concibieron como un mecanismo democrático? Desde la perspectiva de Bovens, los grupos con poder político visualizaron en la creación de las instituciones de transparencia y acceso a la información, una oportunidad para renovarse discursivamente, con herramientas de higiene pública para la legitimación de sus acciones y no necesariamente como un elemento para impulsar la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Debido en gran medida a las recetas neoliberales y visiones neo gerencialistas más extendidas internacionalmente, la mayoría de las legislaciones sobre derecho a la información consideran a las personas como usuarios de las plataformas y medios de acceso, permitiéndoles observar en posición de espectador, cómo funcionan por dentro las administraciones públicas. Mientras que no se observa un enfoque que considere que las personas al hacer uso de los medios de acceso, están ejerciendo un derecho imprescindible para el desarrollo humano en la era informacional, y más aún, están ejerciendo su ciudadanía. Con lo que no se aprovechan las posibilidades del uso de información pública para la vigilancia gubernamental, la participación en la solución de problemas públicos y la exigencia y el ejercicio de otros derechos.

Distintas aportaciones académicas se han centrado en discutir sobre la naturaleza de los esquemas de transparencia y acceso a la información y su eficacia para el logro de condiciones

democráticas. Un referente obligado es el estudio de Fox, quien distingue la existencia de dos tipos de transparencia: La transparencia opaca o difusa, en la que se difunde información dispersa y no es del todo confiable y que no explica la toma de decisiones públicas ni los resultados de las acciones de los gobiernos. Mientras que la transparencia clara, garantiza información confiable y accesible sobre las responsabilidades y el uso de recursos públicos de manera que permite la vigilancia gubernamental y procesos de rendición de cuentas.<sup>11</sup>

Sandoval distingue entre los conceptos dominantes de transparencia, en el sentido burocrático y de relaciones públicas, orientados a la modificación del discurso y el establecimiento de recetas y ajustes institucionales tecnocráticos. Asimismo, sugiere la utilización de un enfoque de transparencia "democrática-expansiva", como "una herramienta orientada a mejorar el desempeño de la democracia [...] un presupuesto básico para el ejercicio de los derechos y la ciudadanía",<sup>12</sup> un medio que facilitaría la búsqueda de una rendición de cuentas efectiva, el combate a la corrupción y la impunidad para alcanzar condiciones democráticas mínimas, haciendo énfasis en señalar a la voluntad política y la movilización social como elementos fundamentales para el necesario cambio de enfoque.

Asimismo, otros autores conciben los canales de obtención de información pública como un bien colectivo de importancia social pues representan un "mecanismo o andamiaje de control institucional, tanto frente a autoridades públicas como frente a particulares cuya situación de poder de injerencia o inducción permite la determinación de conductas de otros particulares o su misma subordinación".<sup>13</sup> Son herramientas indispensables para difuminar las características estructurales de dominación que ejercen algunos grupos de poder, posibilitando que el ciudadano juegue un nuevo papel que responda a las características de la sociedad informacional.

Es así como los derechos a la información estarían orientados al establecimiento de nuevas condiciones para las relaciones de los distintos actores en el espacio público. Con base en esta idea, la finalidad más importante de un esquema genuino de acceso a la información, no sería únicamente la obtención de documentos en manos de gobiernos, sino, sobre todo, el uso de la información por parte de la ciudadanía para el cumplimiento de objetivos en el ámbito personal, como mejorar sus decisiones para el consumo; u objetivos colectivos, como exigir un buen desempeño a sus funcionarios públicos o intervenir en la agenda pública para la resolución de los problemas colectivos, haciendo funcionales las instituciones democráticas.

Los derechos a la información en sus distintas facetas están íntimamente relacionados con el elemento de la ciudadanía en la era informacional, por lo que se debe poner atención al ejercicio de los derechos y pertenencia a una comunidad política que implica la concepción de ciudadanía. Es decir que no se puede hablar del DAI sin que los ciudadanos hagan pleno uso de los derechos que les permiten reunirse y expresarse libremente e intervenir en las decisiones colectivas de la comunidad política de la que forman parte, además de prestar atención en su carácter instrumental porque permite la exigencia de derechos sociales y, en general, de los derechos humanos reconocidos y garantizados por los estados naciones y los organismos supranacionales de la actualidad.

Las discusiones en la literatura y las políticas de transparencia y acceso a la información se han basado de manera fundamental en el desarrollo de mecanismos para imponer obligaciones

a los gobiernos, poniendo especial atención en las complejidades de la implementación de estos esquemas en las burocracias gubernamentales. Sin embargo, los estudios académicos al respecto reconocen que el éxito de las políticas en la materia requiere prestar atención al “entramado de relaciones para implicar a diversos actores políticos con tendencias argumentativas y discursivas diferentes (incluidos a los eufemísticamente llamados ‘ciudadanos’ y a las organizaciones de la sociedad civil)”.<sup>14</sup>

Resulta indispensable el desarrollo de los dos pilares básicos de la transparencia y el acceso a la información, por un lado la obligación de los gobiernos de abrir sus procesos al escrutinio público y hacer accesible información, y por otro lado, el ejercicio del derecho por parte de la ciudadanía. Esta última vertiente ha recibido menos atención por los esfuerzos institucionales, que se han enfocado a modificar los discursos y las rutinas de los organismos gubernamentales y no necesariamente a cambiar la forma en que éstos se relacionan con la ciudadanía, o los hábitos y percepciones de las personas hacia sus gobiernos.

Esto resulta de particular relevancia pues si no se hace énfasis en estudiar el ejercicio del derecho a la información por parte de los ciudadanos, difícilmente las políticas tendrán éxito en modificar las condiciones en las que se dan las relaciones entre ambos sectores. De manera que si no se pasa por la etapa de transparencia opaca que nos señala Fox y la transparencia como herramienta discursiva y de higiene burocrática que advierte Sandoval no se transitará a un modelo que efectivamente colabore al establecimiento de instituciones políticas y económicas más democráticas que respondan a las nuevas características de las sociedades conectadas.

Como señalamos, el derecho de acceso a la información se ha extendido como un elemento fundamental para el ejercicio de la ciudadanía, y que cuenta con potencial para lograr conseguir instituciones democráticas, en los que la mayoría de las personas impongan sus necesidades frente a los intereses de las minorías que detentan el poder político y económico. Sin duda, un gran paso para la consolidación de este derecho ha sido el reconocimiento en los marcos normativos de la mayoría del mundo; no obstante, es preciso preguntarse: ¿De qué manera se puede lograr que el ejercicio de este derecho efectivamente cambie las formas en que se relaciona y actúa la ciudadanía?

Es necesario replantear los esquemas preponderantes de las leyes de acceso a la información para transitar de un modelo de higiene burocrática, centrada en la necesidad de discursos y recetas institucionales para al cambio discursivo e institucional de los gobiernos, hacia uno que también considere como elemento central a la ciudadanía, que conciba al acceso a la información como un derecho humano instrumental e imprescindible en esta era y estudie las limitantes y barreras de distintos tipos a las que se enfrentan las personas para ejercerlo. En la siguiente sección se repasan algunas de las perspectivas teóricas que se han centrado en el estudio de las capacidades que requieren las personas para el acceso a la información, más allá de las reglas burocráticas y las infraestructuras tecnológicas.

### 3. El acceso a la información como una cuestión de capacidades humanas

El interés por el acceso a información de las personas ha sido desarrollado desde hace varias décadas por investigaciones de distintas disciplinas del conocimiento, sobre todo desde la bibliotecología, la pedagogía y la sociología, con estudios que ponen atención a las capacidades, habilidades, actitudes y comportamientos humanos necesarias para la obtención y el manejo de información. El término "alfabetismo", se ha desarrollado en estos estudios para referirse a la ausencia o existencia de capacidades en las personas para realizar actividades específicas.<sup>15</sup> En su sentido tradicional se entiende el alfabetismo como la capacidad de lectura y escritura, que algunas personas adquieren y otras no, y que puede ser fomentado mediante políticas específicas.

En los estudios sobre información, una de las perspectivas sobre capacidades más completas es la teoría de pobreza informacional, modelo de análisis surgido en Estados Unidos en estudios sociológicos de los años setenta y ochenta.<sup>16</sup> Los estudios desarrollados desde esta corriente entendieron a la información como una cuestión que incide en el desarrollo de las personas y observaron una conexión entre las capacidades para entender la información y la pobreza económica de las personas, identificando que estas personas generalmente no conocen los canales de obtención de información y no dimensionan su utilidad, además de que se encuentran inmersos en redes comunitarias que repercuten directamente en sus comportamientos frente a la información.<sup>17</sup>

La pobreza informacional propone analizar al acceso a la información en tres niveles:

- a) El acceso físico, enfocado en la disponibilidad de los medios por los que se distribuye la información;
- b) el acceso intelectual, que se ocupa de las capacidades y habilidades para el procesamiento y la comprensión de la información, y
- c) el acceso social, que centra su atención en el contexto comunitario que puede influir en las actitudes y acciones de las personas respecto a la información.

Con este marco analítico, se propone que aun cuando las personas tengan a su mano los medios de comunicación donde se intercambia la información, es decir, cuenten con acceso físico, pueden tener limitaciones intelectuales como bajas capacidades de desciframiento del lenguaje, que les impidan procesarla adecuadamente, o barreras sociales, como prejuicios e ideas compartidas en su comunidad que pueden limitar su acceso.

El estudio del acceso a la información en estos distintos niveles cobra especial relevancia considerando las condiciones características de la sociedad informacional. Algunos estudios han centrado su atención en las capacidades de las personas frente a la infraestructura digital y tecnológica que se ha consolidado como la principal fuente de información en la actualidad. Las investigaciones sobre el alfabetismo digital se preocupan por los sectores vulnerables de la población que no pueden hacer uso de los equipos de cómputo y la navegación web, lo que los excluye de explotar los beneficios del uso de información bajo las nuevas condiciones de la era informacional.<sup>18</sup>

De forma similar, otros estudios se han centrado en las capacidades requeridas para la comprensión, procesamiento y manejo de la información. El enfoque de alfabetismo informacional, surgido en las ciencias de la educación, resulta de especial importancia en la era informacional pues considera que no basta con tener acceso y saber usar los canales donde se difunde la información, si las personas no son capaces de comprender, procesar y utilizar los datos obtenidos. De manera que se advierte de cuestiones como la sobreinformación y la falta de comprensión que pueden impedir acceder plenamente.<sup>19</sup>

Los enfoques de alfabetismos digital e informacional deben considerarse como dos elementos interconectados que resultan fundamentales para entender el acceso a la información de las personas en la era informacional.<sup>20</sup> La perspectiva teórica de pobreza informacional considera las preocupaciones desarrolladas por ambas corrientes teóricas pues en los niveles físico e intelectual, hace referencia al acceso a la disponibilidad de los medios donde se difunde la información y a las capacidades de procesamiento de la misma. Su valor agregado es el estudio de las cuestiones comunitarias, que sin duda pueden determinar las actitudes y la acción o inacción de las personas para acceder a la información.

Una de las aportaciones más importantes en el estudio de los aspectos sociales de la teoría de pobreza informacional es el de Chatman, que estudió los comportamientos sobre información observando los “pequeños mundos informacionales” en los que se agrupan las personas, sus entornos comunitarios que definen las actitudes de las personas frente a la información.<sup>21</sup> Por ejemplo, los comportamientos informacionales de una persona están determinados por su pequeño mundo informacional de la comunidad a la que pertenecen, de manera que esos comportamientos pueden alinearse con otros pequeños mundos, como los gobiernos, y facilitar el flujo de la información, o bien, pueden no estar alineados y propiciar la censura y la discriminación de la información.

El estudio de las barreras físicas, intelectuales y sociales que propone la teoría de la pobreza informacional, resulta fundamental para lograr una comprensión mayor del acceso a la información de las personas como un elemento de justicia social indispensable para el logro de la igualdad entre los individuos, así como una oportunidad para la toma de decisiones y el desarrollo en el ámbito individual. De hecho, algunas aportaciones teóricas hacen énfasis en la necesidad ineludible de construir e implementar políticas tendentes a atender la pobreza informacional que aqueja a un número considerable de personas y que impide el desarrollo humano, económico y social en nuestra era.<sup>22</sup>

Ahora bien, ejemplos de políticas e iniciativas analizados a la luz de la perspectiva de pobreza informacional son documentados por Luna, quien propone concebir al derecho de acceso a la información como una herramienta para el desarrollo de las personas en situación de pobreza económica. También da cuenta de la falta de adopción del enfoque de pobreza informacional en las políticas públicas sobre acceso a la información y expone algunas prácticas internacionales de proyectos y programas de gobierno, sociedad civil e instituciones académicas, dirigidos a grupos vulnerables que atienden uno o más de los distintos niveles de acceso propuestos por el enfoque.<sup>23</sup>

¿Cuál es la importancia de concebir el acceso a la información como una cuestión de capacidades y habilidades humanas? La perspectiva dominante de transparencia como higiene de gobierno y para uso legitimador en los discursos y en las instituciones no necesariamente tendrá un impacto en la construcción de instituciones democráticas y el cambio de papeles de los actores en la sociedad informacional si no existen elementos para asegurar que estas recetas e instrumentos trascenderán en la ciudadanía a la que deben ir dirigidas, para colaborar con su desarrollo personal y comunitario, el mejoramiento en su calidad de vida y el ejercicio pleno de sus derechos humanos.

Al respecto, algunos estudios han señalado la importancia de vincular los distintos tipos de alfabetismos requeridos para el ejercicio de las libertades de conciencia y expresión en la era informacional, es decir, las capacidades de carácter digital e informacional como una cuestión de derechos humanos. Tomando como referencia acuerdos internacionales como la Declaración de Praga “Hacia una Sociedad Alfabetizada en Información” de 2003, Sturges propone impulsar políticas de capacidades para el manejo de información orientadas a satisfacer las necesidades humanas como una prioridad inaplazable de los gobiernos en la actualidad.<sup>24</sup>

El reconocimiento de la necesidad de generación de capacidades para el acceso y manejo de información sin duda tiene el potencial para modificar de manera decisiva la orientación de las políticas públicas que incluyan el fomento y expansión del ejercicio del derecho humano a la información. No obstante, aquí sostendremos que la comprensión del acceso a la información debe poner especial atención en que la perspectiva dominante se centra de información pública en manos de organismos gubernamentales, por lo que se deben estudiar y reconocer las actitudes y acciones de las personas frente a sus gobiernos y lo público, como un elemento fundamental para reconocer posibles barreras para el pleno acceso.

En la siguiente sección se argumentará la importancia fundamental de estudiar al derecho de acceso a la información como una cuestión cívica. Se propondrá que además de capacidades y habilidades informacionales, es decir, capacidades de uso de los medios de acceso y difusión de la información y su efectivo procesamiento y utilización, se deben considerar las capacidades de carácter cívico, que se relaciona con el interés en los asuntos comunes, un conocimiento mínimo sobre las instituciones políticas y los organismos de gobierno encargados de la gestión pública, así como capacidades de participación en la comunidad.

#### **4. Alfabetismo informacional y alfabetismo cívico: capacidades de uso de información para la participación política en comunidades democráticas**

La idea de que las políticas sobre transparencia y acceso a la información posibilitan la vigilancia gubernamental, la exigencia de cuentas, la resolución conjunta de problemas y limitan las posibilidades de malos manejos de los recursos públicos forma parte del discurso académico y de política más extendido. Sin embargo, como observamos al inicio de este ensayo, las condiciones actuales de las democracias con leyes de acceso a la información hacen necesario replantearnos la eficacia secuencial y casi lógica que se le adjudica a estas políticas. Asimismo, es necesario construir una visión más amplia del impacto de las políticas en la materia para que considere la importancia de lograr trascendencia e impactos en la ciudadanía.



Ante la necesidad de entender el papel de los ciudadanos para el funcionamiento de las instituciones de transparencia es necesario recordar algunos aspectos básicos de los estudios sobre democracia y la cuestión cívica. Si bien gran parte de las aportaciones al respecto han puesto atención al desarrollo de las instituciones electorales y partidos políticos, la preocupación sobre las características ideales con las que deben contar las personas que integran una comunidad política para hacerla verdaderamente democrática, se ha manifestado de forma constante en toda la historia del pensamiento teórico político y social.

En las últimas décadas, diversas aportaciones han puesto en el centro del análisis a la ciudadanía y las características requeridas por las personas para participar en sus comunidades políticas. Al respecto, la aportación de Putnam es fundamental para la medición de los elementos requeridos para el ejercicio de la ciudadanía en democracias, pues propuso el concepto de capital social, que considera a algunas características medibles del actuar ciudadano como la confianza interpersonal y el asociacionismo, que dan sustento a la participación en los asuntos colectivos en las comunidades políticas democráticas.<sup>25</sup>

Estos debates académicos sobre la ciudadanía y su función en las democracias,<sup>26</sup> incluyeron en sus preocupaciones las capacidades requeridas por las personas para ejercer su papel de ciudadanos, a través de la articulación de esfuerzos para el actuar colectivo y el uso de las instituciones democráticas para lo que están diseñadas, es decir, para la toma de decisiones públicas, la participación de la ciudadanía en la discusión de los asuntos comunes y la creación de agendas para la ocupación de cargos públicos, que sirvan a las mayorías y no solamente a las élites favorecidas.

Uno de los estudios más importantes sobre la cuestión cívica es la teoría del alfabetismo cívico de Henry Milner, pues retoma algunos de los debates conceptuales al respecto para incorporarlos al análisis de la ciudadanía del siglo XXI. Para el académico estadounidense, el alfabetismo cívico es “el conocimiento y la capacidad de los ciudadanos para hacer sentido en su mundo político”,<sup>27</sup> propuesta que contrario a las aportaciones previas, hace énfasis en poner atención en el conocimiento sobre lo político y lo gubernamental y las capacidades de actuación como factor que explica la participación en las comunidades políticas democráticas.

Cabe mencionar que Milner retoma la concepción de virtud política de la ciudadanía desarrollada por Galston, quien la define como la voluntad y la habilidad de las personas para involucrarse en la discusión pública y evaluar el desempeño de las personas que ocupan los cargos públicos,<sup>28</sup> una idea que propone un papel activo de los individuos en el tratamiento de los asuntos públicos y en la exigencia de resultados a sus representantes y funcionarios públicos como elementos indispensables para el funcionamiento adecuado de las instituciones democráticas de los estados liberales.

Estudios recientes han hecho uso de la teoría de alfabetismo cívico para explicar problemáticas sobre el acceso a información pública. Por ejemplo, mediante un ejercicio de acceso a páginas oficiales de internet por parte de estudiantes, Henninger demostró que además de capacidades digitales e informacionales, e interés en la información, el acceso a la información pública requiere que las personas cuenten con conocimiento sobre lo que hacen las agencias de go-

bierno y las reglas de publicación de información, es decir, capacidades cívicas.<sup>29</sup> Asimismo, de acuerdo con Sturges, las políticas dedicadas a incrementar el alfabetismo informacional de las personas deben considerar al alfabetismo cívico, entendido como capacidades para descifrar información sobre política y cuestiones públicas.<sup>30</sup>

Una visión que considere la participación cívica como una cuestión de capacidades, como la pobreza informacional puede aplicarse a las políticas de acceso a la información para lograr las promesas de mayor democracia que se le han atribuido. Además del estudio de capacidades en distintos niveles que proponen las perspectivas teóricas analizadas más atrás, es necesario revisar las capacidades cívicas de las personas, pues se requiere que estén interesadas en las cuestiones públicas, que conozcan a los actores políticos y los organismos de gobierno, así como sus responsabilidades en el tratamiento de los asuntos públicos y que utilicen ese conocimiento como insumo para la participación informada en su comunidad para la expansión de la cultura cívica democrática.

En la última sección se utilizan algunos diagnósticos institucionales del caso de México para observar las principales problemáticas a las que se enfrentan las personas para acceder a la información pública, y que deben ser tomadas en cuenta por las políticas en la materia para lograr que la ciudadanía haga uso de la información en el desarrollo de procesos de rendición de cuentas y para la participación democrática. Considerando las aportaciones teóricas descritas anteriormente, se presentan algunas ideas para llevar a la práctica una reorientación de las políticas de acceso a la información para atender algunas de las barreras identificadas y generar impactos en la ciudadanía mexicana.

## **5. Más que usuarios: ciudadanos. Ideas para orientar las políticas de transparencia y acceso a la información a las necesidades de la ciudadanía**

La importancia de aplicar los enfoques que entienden el acceso a la información como una cuestión de capacidades humanas en las políticas públicas de transparencia e información pública responde a la necesidad de atender algunas de las limitaciones a las que se enfrentan las personas para el ejercicio de su derecho. En México, por ejemplo, aun con 15 años de esfuerzos institucionales por consolidar la garantía y tutela del derecho a la información, en 2016 menos del 6 por ciento de la población de zonas urbanas con más de cien mil habitantes, manifestó haber hecho ejercicio de su derecho mediante solicitudes de acceso y no existen datos sobre el ejercicio en comunidades rurales.<sup>31</sup>

En primer lugar, es necesario mencionar que la política se ha centrado en medios digitales para el acceso, a través de la publicación de información pública en sitios web y la habilitación de plataformas digitales de acceso, cuya trascendencia será limitada en la medida de la alfabetización digital de la población, es decir que tengan conocimientos sobre el uso de equipos de cómputo y navegación de internet, un reto importante considerando que alrededor del 40 por ciento de la población mexicana no se considera usuaria de internet y además, el uso de la web para consultar información pública es reducido comparado con otros usos.<sup>32</sup>

Además de la cuestión tecnológica, el cambio de paradigma sobre las políticas de acceso a la información, requiere poner atención a las capacidades, habilidades, actitudes y percepciones de la ciudadanía para asegurar el desarrollo de procesos participativos, de rendición de cuentas

y el mejoramiento de la democracia. En este sentido, es necesario orientar los esfuerzos y recursos institucionales a lograr trascendencia en las personas con la misma energía y recursos que se pone a la modificación de rutinas, discursos y reglas hacia dentro de las instituciones gubernamentales.

Hasta ahora, el enfoque más extendido de transparencia no ha puesto atención a modificar el lenguaje con que se produce la información pública, por el contrario, se hace uso del lenguaje burocrático como el único legal y legítimo para la discusión colectiva y la toma de decisiones, excluyendo de la posibilidad de acceso y utilización a grandes sectores de la población sin conocimientos básicos al respecto e incluso sin interés en aprenderlo. Esto se relaciona con otra de las barreras para el acceso a la información pública: La desconfianza hacia las fuentes de información, pues en México, por ejemplo, más del 70 por ciento de las personas encuestadas afirma que no confía en que la información pública recibida vía acceso sea verdadera.<sup>33</sup>

La desconfianza hacia las fuentes, la actitud de las personas frente a la información, y la incapacidad de comprender el lenguaje burocrático, son factores que limitan la aceptación y asimilación de la información, atendiendo al estudio del acceso social de la pobreza informacional. Además, existen otros elementos como el desinterés de los ciudadanos en lo público y la falta de conocimiento en las instituciones políticas y organismos de gobierno, que propone la teoría del alfabetismo cívico y que requieren de atención para que la información pública generada por órganos de gobierno sea aceptada y utilizada por las personas.

La política actual de difusión del derecho en México está basada en campañas de difusión en medios masivos de comunicación, acciones que difícilmente impactarán en un público que se muestra desinteresado y desconfiado en los diagnósticos institucionales.<sup>34</sup> Estos recursos públicos estarían mejor utilizados si se orientaran a sensibilizar a las personas sobre la importancia del derecho y su utilidad práctica para el ejercicio de otros derechos y la vigilancia del poder público; o mejor aún, si se destinaran a desarrollar capacidades y habilidades para su pleno ejercicio como una herramienta indispensable para el desarrollo de la ciudadanía y la democracia, con especial énfasis en los grupos vulnerables de la población.

La expansión del ejercicio del derecho más allá de los usuarios tradicionales (hombres con alto grado de estudio, de grandes zonas urbanas), debe tomar en cuenta la diversidad del país y las desigualdades sociales existentes, así como la cultura política de la ciudadanía y los retos en distintos ámbitos a los que se enfrentan las personas para acceder a información pública. Las estrategias deben incluir el fortalecimiento y la construcción de ciudadanía, pues en la sociedad informacional, el ejercicio del derecho a la información forma parte intrínseca del ejercicio de la ciudadanía.

Ahora bien, las estrategias del fomento del derecho están enfocadas en que la ciudadanía utilice los mecanismos de acceso, en aumentar el número de solicitudes y de usuarios de las plataformas, sin embargo, que las personas tengan a su alcance esos canales y cuenten con los conocimientos para utilizarlos no garantiza que harán uso de la información para tomar un nuevo rol en la discusión colectiva. Es por ello que se hace necesario poner atención en las maneras en que las personas utilizan esa información para participar activamente en el moni-

toreo gubernamental, en la formulación de políticas públicas y en la protección y promoción de los derechos humanos.

México cuenta con ventajas únicas para desarrollar políticas innovadoras atendiendo las necesidades de las personas. Con experiencias como el Proyecto Comunidades, o el Programa de Sensibilización de Derechos (PROSEDE), además de obligaciones establecidas en la legislación de transparencia vigente, para que los organismos garantes desarrollen programas de formación de usuarios del derecho, así como convenios con organizaciones académicas y de la sociedad civil para la difusión del mismo, que bien podrían ampliarse y reorientarse para considerar que sus poblaciones objetivos además de usuarios, son ciudadanos, que están accediendo a esa información para ejercer otros derechos y actuar como miembros de una comunidad política.

De la misma forma, la Estrategia Nacional de Cultura Cívica reconoce como una línea de acción específica la apropiación del derecho a la información para el logro de una cultura más democrática.<sup>35</sup> Con estas atribuciones, los organismos encargados del fomento del derecho a la información agrupados en el Sistema Nacional de Transparencia y los responsables del fomento de la cultura cívica en México cuentan con la posibilidad de echar a andar una estrategia para fomentar el ejercicio del derecho a la información como un elemento vinculado con la construcción de ciudadanía y la participación cívica.

Para finalizar, es necesario decir que la discusión para construir políticas que consigan un verdadero impacto en los hábitos y actitudes de las personas frente a lo público y lo gubernamental, es una tarea urgente si tomamos en cuenta que los aparatos institucionales y la infraestructura tecnológica para el acceso a la información al que se le han invertido tantos esfuerzos y recursos, serán limitados sin la existencia no solo de usuarios, sino necesariamente de ciudadanos que utilicen la información pública para exigir cuentas y participar en los asuntos públicos.

Es necesario trasladar la transparencia y el acceso a la información y sus bondades, de los discursos de los políticos y los burócratas, a la vida cotidiana de las personas como una condición necesaria para lograr la consolidación democrática, en la que las instituciones y organizaciones públicas sirvan a los intereses de la mayoría de las personas respetando sus derechos humanos y garantizando condiciones para su desarrollo y calidad de vida, y no únicamente a los intereses de los grupos económicos y políticos dominantes y las clientelas partidistas.

## NOTAS

---

- 1 **Mendel, Toby.** “Libertad de Información: Comparación Jurídica.” UNESCO. París, 2008.
- 2 **Luna Pla, Issa.** “The social focus of public information”.Voices of Mexico. 2011.
- 3 **Luna Pla, Issa.** *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 2009.
- 4 **Access Info Europe, Centre for Law and Democracy.** “Índice Global del Derecho a la Información.” 2016. Disponible en [www.rti-rating.org/](http://www.rti-rating.org/)
- 5 **Corporación Latinobarómetro.** Informe 2016. Consultado en línea en <http://www.latinobarometro.org/> el 10 de octubre de 2017.
- 6 **Transparencia Internacional.** Las personas y la corrupción en América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción. Consultado en línea en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/> el 10 de octubre de 2017.
- 7 **Castells, Manuel.** *La sociedad red: una visión global.* Madrid:Alianza Editorial, 2000.
- 8 **Marshall, T. H. y T., Bottomore.** *Ciudadanía y clase social.* Madrid:Alianza Editorial. 1998. Es preciso poner atención en que estos derechos corresponden a la época histórica de producción capitalista industrial y las funciones que los estados naciones tenían en ese contexto. Por lo que las condiciones que distinguen a la sociedad informacional abrieron el debate sobre la necesidad de nuevos derechos que garanticen las relaciones entre los distintos actores que interactúan en el espacio público y el desarrollo de los procesos políticos y económicos en el nuevo escenario.
- 9 **Bovens, Mark.** “Information Rights: Citizenship in the Information Society”. 10 J. POL. PHIL. 2002.
- 10 *Ibidem.* P. 14.
- 11 **Fox, Jonathan.** “Transparencia y rendición de cuentas”. En Ackerman, John. *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho.* Siglo XXI Editores. México, 2008.
- 12 **Sandoval Ballesteros, Irma E.** “Hacia un proyecto ‘democrático-expansivo’ de transparencia.” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.* Vol. 58, núm. 219. 2013. P. 118.
- 13 **Abramovich, Victor y Courtis, Christian.** “El acceso a la información como derecho”, CELS,Argentina, 2000. P. 4.
- 14 **Arellano Gault, David.** “Ensayo sobre la transparencia como interacción social: opacidad, disciplina, control y resistencia”. En *Transparencia y Opacidad.* Cecilia Cadena Inostroza (Coord.) El Colegio Mexiquense. México, 2015.

## NOTAS

- 15 **Campbell, B.** “What is literacy? Acquiring and using literacy skills. En: Australasian Public Libraries and Information Services. Núm. 3 (1990); pp. 149-152.
- 16 **Childers, T. y Post, J. A.** “The information-poor in America.” Metuchen, NJ, Scarecrow. 1975.
- 17 **Luna Pla, Issa.** “Pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública. Un problema de capacidades”, *Transparencia y Privacidad. Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, núm. 2, segundo semestre de 2012.
- 18 **Eshet – Alkalai, Yoram.** “Digital literacy: A conceptual framework for survival skills in the digital era.” *Journal of Educational of Educational Multimedia and Hypermedia* (2004) 13(1), 93-106.
- 19 **Doyle, Christina S.** *Information literacy in an information society: a concept for the information age.* Syracuse, NY: ERIC Clearinghouse, 1994.
- 20 **David Bawden,** (2001) “Information and digital literacies: a review of concepts”, *Journal of Documentation*, vol. 57, Issue 2, pp. 218-259.
- 21 **Chatman, E. A.** (2000). “Framing social life in theory and research”. *The New Review of Information Behaviour Research*, 1, 3-17.
- 22 **Britz Johannes J.** “To know or not to know: a moral reflection on information poverty”. *Journal of Information Science*, 30 (3) 2004, pp. 192–204.
- 23 **Luna Pla, Issa.** *Op. cit.* 2012.
- 24 **Sturges, Paul y Gastinger, Almuth.** “Information Literacy as a Human Right.” *International Journal of Libraries and Information Studies.* Vol. 60, Issue 3 (Jan. 2010).
- 25 **Putnam, Robert.** “Making democracy work.” Princeton, NJ: Princeton University Press. 1993. 26 **McCall, Lorraine.** “Social Capital, Civic engagement and civic literacy: reviewing, refining and defining the concepts.” June 2002.
- 26 **McCall, Lorraine.** “Social Capital, Civic engagement and civic literacy: reviewing, refining and defining the concepts.” *Public performance and management Review.* June 2002.
- 27 **Milner, Henry.** “Civic literacy: How informed citizens make democracy works.” *University Press New England, Hanover NH.* 2002.
- 28 **Galston, William.** “Liberal Purposes: Goods, Virtues, and Diversity in the Liberal State.” Cambridge; New York: Cambridge University Press. 1991.
- 29 **Henninger, Maureen.** “Government Information: Literacies, behaviours and practices.” *Government Information Quarterly* 34 (2017) 8 – 15.
- 30 **Sturges, Paul y Gastinger, Almuth.** *Op. cit.*

## NOTAS

---

- 31 **Instituto Nacional de Estadística y Geografía.** Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016.
- 32 **Instituto Nacional de Estadística y Geografía.** Estadísticas a favor del día mundial del internet. Datos nacionales. Disponible en línea en <http://www.inegi.org.mx/>
- 33 **Instituto Nacional de Estadística y Geografía.** Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2016.
- 34 **Instituto Nacional Electoral – El Colegio de México.** Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía. 2015.
- 35 **Instituto Nacional Electoral.** Estrategia Nacional de Cultura Cívica 2017 – 2021. México, 2017.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

**Abramovich, Victor y Courtis, Christian.** “El acceso a la información como derecho” CELS, Argentina, 2000. Disponible en: <http://goo.gl/SmigVE> Consultado el 20 de junio de 2017.

**Access Info Europe,** Centre for Law and Democracy, 2016. “Índice Global del Derecho a la Información.” Disponible en: [www.rti-rating.org/](http://www.rti-rating.org/)

**Ackerman, John y Sandoval, Irma.** *Leyes de acceso a la información en el mundo. Cuadernos de Transparencia núm. 7.* IFAI, 2005.

**Almond, Gabriel y Verba, Sidney.** “La cultura cívica, estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones.” Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada FOESSA. Madrid, España, 1970.

**Arellano Gault, David.** “Ensayo sobre la transparencia como interacción social: opacidad, disciplina, control y resistencia”. En *Transparencia y Opacidad.* Cecilia Cadena Inostroza (Coord.) El Colegio Mexiquense. México, 2015.

**Article 19.** “The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Expression Legislation.” 1999.

**Bovens, Mark.** “Information Rights: Citizenship in the Information Society.” 10 J. POL. PHIL. 2002.

**Britz, J.J., Blignaut, J.N.,** “Information poverty and social justice”. *South African Journal of Libraries and Information Science*, 02568861, 2001, vol. 67, Issue 2.

**Britz, J. J.** “To know or not to know: a moral reflection on information poverty”. *Journal of Information Science*, 30 (3) 2004, pp. 192–204.

**Burnett, G., Jaeger, P. y Thompson, K.** “Normative behaviour and information: The social aspects of information access.” *Library and Information Science Research* 30 (2008) 56-66.

**Castells, Manuel,** *La sociedad red.* Vol I. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

—. *La sociedad red: una visión global.* Madrid: Alianza Editorial, 2004. Chatman, E. A. (2000). “Framing social life in theory and research”. *The New Review of Information Behaviour Research*, 1, 3-17.

**Childers, T. y Post, J. A.** “The information-poor in America.” Metuchen, NJ, Scarecrow. 1975.

**Edwards, Bob, W. Foley, Michael, y Diani, Mario** (Eds.). “Beyond Tocqueville: Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective.” Hanover, NH: Tufts University, University Press of New England, 2001.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

**Eshet – Alkalai, Yoram** (2004). “Digital literacy: A conceptual framework for survival skills in the digital era.”

**Fox, Jonathan.** “Transparencia y rendición de cuentas”. En Ackerman, John. *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Siglo XXI Editores. México, 2008.

**Fox, Jonathan y Haight, Libby.** “Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica” en *Derecho a Saber. Balance y Perspectivas Cívicas*. Consultado el 10 de octubre de 2017 en: <http://goo.gl/8sDHUj>

**Galston, William.** “Liberal Purposes: Goods, Virtues, and Diversity in the Liberal State.” Cambridge; New York: Cambridge University Press. 1991.

**Henninger, Maureen.** “Government Information: Literacies, behaviours and practices.” *Government Information Quarterly* 34 (2017) 8 – 15.

**Instituto Nacional Electoral – El Colegio de México.** Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía. 2015.

**INEGI – IFAI,** 2016. Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

**Kierman, Henry.** “Freedom of Expression: Civic Literacy and Civic Identity.” *The English Journal*, vol. 79, núm. 2 (Feb., 1990), pp. 41-44.

**Luna Pla, Issa.** “Movimiento social del derecho de acceso a la información en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.” UNAM. México. 2009.

—. “Pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública. Un problema de capacidades”, *Transparencia y Privacidad. Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, núm. 2, segundo semestre de 2012.

—. “The social focus of public information”. *Voices of Mexico*. 2011.

**McCall, Lorraine.** “Social Capital, Civic engagement and civic literacy: reviewing, refining and defining the concepts.” *Public Performance and Management Review*. June 2002.

**Marshall, T.H. y Bottomore, T.,** *Ciudadanía y clase social*. Alianza Editorial. 1998.

**Mendel, Toby.** “Libertad de Información: Comparación Jurídica.” UNESCO. París, 2008.

**Milner, Henry.** “Civic literacy: How informed citizens make democracy works.” University Press New England, Hanover NH. 2002.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

**Putnam, Robert.** “Making democracy work.” Princeton, NJ: Princeton University Press. 1993.

**Sandoval Ballesteros, Irma E.** “Hacia un proyecto ‘democrático-expansivo’ de transparencia.” *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 58, núm. 219. 2013.

**Somuano, Ma. Fernanda y Nieto, Fernando.** “Ciudadanía en México ¿Ciudadanía Activa?” Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía. INE – COLMEX, 2015.

**Stiglitz, Joseph E.** “Information and the Change in the Paradigm in Economics”. *The American Economic Review*. Vol. 92, núm. 3 (Jun., 2002), pp. 460-501.

**Sturges, Paul y Gastinger, Almuth.** “Information Literacy as a Human Right.” *International Journal of Libraries and Information Studies*. Vol. 60, Issue 3 (Jan. 2010).

**Thompson, Kim.** “Furthering Understanding of Information Literacy through the Social Study of Information Poverty.” *The Canadian Journal of Information and Library Science* 31, núm. 1, 2007.



**CATEGORÍA POSGRADO  
MENCIÓN HONORÍFICA**

El fomento de la participación ciudadana  
en los *millennials* a través de la publicidad digital

**Lucila Marín Barrera**



## El fomento de la participación ciudadana en los *millennials* a través de la publicidad digital

Lucila Marín Barrera

### Resumen

Los *millennials*, una generación incomprendida e influenciada por la era tecnológica, vuelve a asombrarnos con su organización y movilización, capaz de involucrarse en la participación ciudadana de régimen democrático, Estado que ha desentendido sus necesidades y características en cuestiones de acceso a la información. Son estos mismos jóvenes *millennials*, quienes me han motivado en elaborar este ensayo como un tributo y un reconocimiento a su participación solidaria, desinteresada, sumamente organizada, pensando que como actuaron estos jóvenes mexicanos después del terremoto del 19 de septiembre de 2017, del mismo modo actuarían los jóvenes de toda Latinoamérica.

### Breve introducción a la transparencia y el derecho a la información

Epistemológicamente la transparencia y el derecho a la información en una sociedad es una idea que ha estado presente en casi todos los sistemas políticos. Desde la época antigua hasta la actualidad, sus conceptos y su inclusión política han sido resultado de una diversidad de aportaciones intelectuales, tenemos la idea de Platón la cual sugiere que el conocimiento de las verdades de la política debe estar reservado a un selecto grupo integrado por reyes y aristócratas. Así el gobernante estaría siempre por encima de la plebe; estos secretos de Estado o del imperio, eran concebidos como verdades de información política, que poseían un sentido casi sagrado y fueron denominados por el gobernador del imperio romano Tácito como *arcana imperii*. Casi dos milenios después, con Rawls ocurre exactamente lo contrario: los partidos políticos y gobernantes están obligados a razonar públicamente sus acciones y decisiones, deben rendir cuentas a los gobernados.<sup>1</sup> En la época de Platón, la gente de edad avanzada se encargaba de gobernar, eran los sabios que podían involucrarse en la participación ciudadana.

En siglo XXI, en los estados democráticos todos los ciudadanos mayores de edad pueden hacerlo. La participación ciudadana en un régimen democrático se ejerce cuando un miembro de una nación —que posee sobre sí soberanía y la delega en sus representantes del Estado—, realiza acciones públicas, que tienen por destino la interacción con el Estado en sentido de influir en éste para establecer conjuntamente la planeación programática, es decir, establecer las propuestas, planes, programas y presupuestos de las políticas públicas y sus respectivos métodos de ejecución, supervisión, evaluación y rendición de cuentas.<sup>2</sup>

### El fomento de la participación ciudadana en los *millennials* a través de la publicidad digital

Inicialmente, consideré tratar de dedicar este ensayo a la importancia de fomentar en los niños latinoamericanos la educación sobre el derecho a la información que implicara revindicar la necesidad de la enseñanza del civismo desde sus primeros años, como un elemento fundamental para su formación personal que los prepararía en un futuro para conducirse ante la sociedad con una conducta respetuosa de las leyes y, al mismo tiempo, recibirían la enseñanza de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas como elementos indispensables para cualquier Estado democrático en América Latina. La pretensión de abordar el estudio en la niñez correspondía a mi visión esperanzada en estas generaciones. Al contrario, veía con mucha tristeza al sector juvenil de esta región, cada vez más apático, desvinculado de todo lo referente a la participación ciudadana en su desenvolvimiento en la sociedad.

La actual juventud es llamada la generación *millennial*, que define a los nacidos entre 1981 y 1995, jóvenes entre 20 y 35 años que se hicieron adultos con el cambio de milenio; es mundialmente considerada una generación desinteresada, apática e individualista; también está integrada en parte por un gran número de “ninis” (jóvenes que ni estudian ni trabajan, de entre 15 y 24 años). Este sector fue objeto de estudio en 2016 por el Banco Mundial que informó que unos 20 millones de latinoamericanos de estas edades actualmente no estudian ni trabajan.<sup>3</sup> Por todas estas características, negativas y marcadas, se creía que era una generación perdida en el ámbito de la participación ciudadana de cualquier sociedad y en cualquier Estado.

Sin embargo, el 19 de septiembre de 2017, fui testigo de una ola de solidaridad y participación comunitaria<sup>4</sup> sin precedentes inmediatos en mi país, México. Ese día un sismo de magnitud 7.1 azotó la Ciudad de México y los estados de Puebla, Morelos, Estado de México, Guerrero y Tlaxcala; precisamente dicho acontecimiento provocó una situación de emergencia en la Ciudad de México, cientos de personas quedaron bajo los escombros y miles de ellas sin un hogar habitable. En aquel momento ocurrió un fenómeno: miles de jóvenes *millennials* mexicanos se dieron a la tarea de intervenir, mucho antes que lo hicieran el gobierno, las fuerzas armadas, protección civil, o asociaciones civiles. Miles de ellos se dedicaron a rescatar a sobrevivientes, a retirar cascajo por cascajo, otros miles a la recolección de víveres y a la organización de centros de acopio, a establecer albergues y otros más estratégicamente organizaron #Verificado19S y se montó una plataforma para corroborar datos. Para todos estos jóvenes su única misión fue ayudar, cooperar, participar en una sociedad en estado de necesidad; así, no se han conformado en ayudar solo a la comunidad de la Ciudad de México, sino a los demás estados afectados.

La misma generación de jóvenes *millennials* que en 2012 habían intentado desesperar en la participación democrática mexicana con el movimiento #Yosoy132 bajo el lema “por una democracia auténtica”, un movimiento social juvenil, que salió a las calles con la organización de marchas multitudinarias, conformado principalmente por universidades que pretendían defender la libertad de expresión y el acceso a la información que permitiría tener elementos certeros para ejercer un voto reflexionado a través de la democratización de los medios de comunicación, los llamados *mass media* tradicionales: televisión, radio y periódicos.

En este punto es importante enfatizar que este movimiento se gestó a través de las redes sociales, tan importante medio en el contexto actual. Ahora bien, la asistencia de jóvenes de entre 18 y 24 años en México que participaron y ejercieron su voto en la jornada electoral de aquel año, constituyó el 63 por ciento. Ese día, el 1 de julio de 2012, se eligió al presidente de la República, 128 senadores, 500 diputados federales, seis gobernadores, el jefe de gobierno del Distrito Federal, 579 diputados locales, 876 ayuntamientos, 16 jefes delegacionales y 20 juntas municipales. La lista nominal de electores constaba de 79 millones 454 mil 802 registros de ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar. Casi una tercera parte del padrón electoral (28.33% en mayo de 2012) eran jóvenes de 18 a 29 años de edad; de esta manera, 23 millones 926 mil 223 jóvenes tuvieron la oportunidad de ejercer su derecho al voto. El grupo de edad con mayor número de registros era el de 20 a 29 años, con 26 por ciento de la lista nominal, mientras que el grupo con menor número de registros fue el de 18 y 19 años con 4.4 por ciento. Esto último se debió a que no llevaron a cabo el trámite en cuanto cumplieron la mayoría de edad, según información oficial. La participación de los jóvenes en el proceso electoral de ese año fue importante, gran parte de los funcionarios de casilla tenía de 18 a 29 años. En la tabla se observa su distribución por edades y por cargo.<sup>5</sup>

Cargo	18-19	20-24	25-29
Presidente de casilla	7,286 (4,023 mujeres y 3,263 hombres)	34,530 (19,305 mujeres y 15,225 hombres)	25,057 (14,309 mujeres y 10,748 hombres)
Secretario	10,079 (5,461 mujeres y 4,618 hombres)	36,853 (20,795 mujeres y 16,058 hombres)	23,056 (13,330 mujeres y 9,726 hombres)
Primer escrutador	9,477 (5,020 mujeres y 4,457 hombres)	31,447 (17,229 mujeres y 14,218 hombres)	21,564 (12,411 mujeres y 9,153 hombres)
Segundo escrutador	7,826 (3,969 mujeres y 3,857 hombres)	25,720 (13,798 mujeres y 11,922 hombres)	19,845 (11,435 mujeres y 8,410 hombres)
Suplentes	5,914 (3,001 mujeres y 2,913 hombres)	20,224 (10,791 mujeres y 9,433 hombres)	17,444 (10,171 mujeres y 7,273 hombres)



Son estos mismos jóvenes *millennials* mexicanos quienes me motivaron a elaborar este ensayo como un tributo y un reconocimiento a su participación solidaria, desinteresada y sumamente organizada. Pienso y deseo que como actuaron estos jóvenes mexicanos, del mismo modo actuarían los jóvenes de toda Latinoamérica. Pensando y deseando que estos *millennials* deben tener la oportunidad de acceder a la información conforme lo marcan las leyes mexicanas y los instrumentos internacionales en esta materia que se han elaborado para establecer el derecho a la información, pero a su vez, estas normas deben motivar a esta generación a ejercer este derecho.

Por lo anterior, pienso que para esta generación el acceso a la información en los estados democráticos de Latinoamérica debe atender a las características, necesidades y demandas de estos jóvenes ciudadanos, debe dirigirse a través de la mercadotecnia; ellos deben ser vistos y tratados como usuarios y ciudadanos conforme la idea del gobierno abierto que permita su integración e interacción entre ellos.

Por eso mismo, me ha llamado la atención la publicación de un artículo digital de la revista *Forbes México*, que lleva por título: “6 rasgos clave de los *millennials*, los nuevos consumidores”, creo que el Estado debe tomar en cuenta las necesidades y características de ésta, que del mismo texto emanan, para ofrecerles el acceso a la información como un derecho, pero a la vez como un producto. Lo cual trataré de exponer en las siguientes páginas.

### 1. Publicidad digital

El artículo señala: “Los *millennials* son nativos digitales, se caracterizan por dominar la tecnología como una prolongación de su propio cuerpo. Casi todas sus relaciones básicas cotidianas están intermediadas por una pantalla. Para ellos, realidad y virtualidad son dos caras de la misma moneda”.<sup>6</sup>

Ellos prefieren los *new media*: email, Twitter, Facebook, wikis, teléfono móvil con aplicaciones, etc., sobre los *mass media* tradicionales y convencionales: televisión, radio y periódicos. El 59 por ciento ven películas por internet y el 46 por ciento miran televisión, también a través de internet, un porcentaje sensiblemente más alto en comparación con otros grupos de edad.

Es evidente entonces, que la publicidad enfocada a esta generación debe basarse en la comunicación que permiten hoy en día las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); en general, esta tendencia es mundial, solo basta con echarle un vistazo a las cifras que hasta mayo de este año arrojaron los *new media*: mil 900 millones de usuarios activos en Facebook, mil 200 millones de usuarios en Whatsapp, más de mil millones de usuarios de Youtube y más de 328 millones de usuarios en Twitter.<sup>7</sup> La publicidad en este sentido debe estar dirigida a este grupo con el fin de motivarlos a integrarse al ejercicio del acceso a la información de un modo dinámico y no convencional. Debe ser personalizada y respetar en todo momento la inteligencia de la juventud, la cual no está perdida ni divaga en la ignorancia, de hecho, es una juventud mejor preparada y educada que otras que le antecedieron. Sin embargo, sus intereses y motivaciones son diferentes pues nacieron con la tecnología y no conciben su vida cotidiana sin ella. Forman sus propios criterios influenciados por jóvenes quienes como ellos, se encuentran inmersos en las mismas redes sociales.

## 2. *Multitasking*

Cita el artículo: “Esta generación también se caracteriza por tener la habilidad, capacidad y muchas veces la necesidad, de utilizar variados dispositivos TIC para sus actividades diarias. Estar conectado a la red de internet para ellos es fundamental, pues dedican alrededor de siete horas al día para conectarse online, utilizando múltiples pantallas digitales, lo que supone un 5 por ciento más que el promedio mundial”.

Entonces, cualquier gobierno latinoamericano que pretenda tener éxito en la publicidad del ejercicio del derecho a la información en el sector juvenil debe enfocarse en facilitar el acceso a la información, debe tomar en consideración utilizar una amplia gama de canales y dispositivos y mantener una comunicación y experiencia de cliente consistente y bien orquestada entre ellos.

Si bien es cierto, es importante reconocer que la publicidad gubernamental desde algunos años atrás, ya ha tenido presencia publicitaria en temas como el acceso a la información, transparencia y mayoritariamente en el ejercicio del voto en los *mass media*, al menos en México en otros rubros de participación ciudadana se ha visto con mucho menor presencia.

## 3. *Nomófobos y apdíctos*

El artículo también dice: “Su vida es móvil y su pantalla principal de entrada a la Red es ya una pantalla móvil. Un 78 por ciento de los *millennials* en Latinoamérica posee un móvil (un 10 por ciento más que el año anterior), un 37 por ciento tablet, un 70 por ciento laptop y un 57 por ciento desktop. Este colectivo ha hecho de las pantallas de proximidad su acceso de referencia para la socialización, el trabajo y el ocio, integrándolas completamente en su vida cotidiana. Son adictos al móvil, sienten la necesidad de una constante conectividad y el 45 por ciento admite que no podría estar un solo día sin su *smartphone*”.

En este sentido, no se debe subestimar a los *millennials*. Ellos quieren estar informados a todas horas, puede que efectivamente muchas de las horas que dedican en sus conexiones son propiamente para algo tan importante como encontrar ofertas de trabajo o algo tan improductivo como el ocio, sin embargo, estos jóvenes lo que pretenden es siempre tener el poder de estar informados en todos los sentidos. No en vano existen famosos *bloggers* o *blogeros*,<sup>8</sup> personas influyentes dedicados a temas políticos, los mismos que estos jóvenes han hecho exitosos en la red.

Entonces, el Estado democrático debe enfocar sus esfuerzos para hacerse presente en los *mass media* no solo en campañas publicitarias esporádicas, ni tampoco en formatos convencionales que los *mass media* tradicionales les permitían hace algunas décadas, sino de un modo innovador juvenil, que genere información útil y dinámica para esta población.

El referenciado artículo de la revista *Forbes*, también señala: “La demanda de los *millennials* está impulsando el extraordinario crecimiento de las aplicaciones móviles (en el Appstore se registran a nivel mundial cinco millones de descargas de aplicaciones diarias). Ante esta realidad, las compañías deben construir y mejorar la funcionalidad de sus aplicaciones móviles ya que se han convertido en una potente herramienta de venta que permite mejorar la experiencia de compra”.

Nada más cierto. En el contexto actual, los estados democráticos latinoamericanos deben seguir desarrollando aplicaciones móviles que cumplan con el perfil de los usuarios-ciudadanos y sus necesidades, los *millennials* mexicanos que intentaran visitar y navegar en cualquier sitio web en los portales de transparencia mexicanos encontrarían estas páginas aburridas, inaccesibles y con calificación reprobatoria en cuanto a la experiencia de usuario, no se sentirían cómodos ante una multitud de información aglutinada y ni qué decir de pretender que elaboren una solicitud de información, no es que sean inútiles, sino que para ellos el acceso a estos sitios y a sus respectivos servicios les representa leer una cantidad inmensurable de pasos y requisitos, por lo que la mayoría de estos *millennials* no lo harán porque ellos están acostumbrados a que con un solo clic y en el menor tiempo posible obtener un producto o un servicio, sin necesidad de llenar un formulario cada vez que requieran información, porque están acostumbrados a que en cualquier aplicación actual solo deben llenar un formulario por única vez, en donde se les piden cinco o seis datos personales y a veces ni eso, ya que muchas aplicaciones más modernas solo les piden vincular y validar su cuenta de correo electrónico.

Por lo que, si los gobiernos latinoamericanos aspiran a incrementar el acceso a la información en este sector, deben proponerse estar a la vanguardia y construir aplicaciones móviles que verdaderamente sean funcionales y que constituyan una herramienta accesible y popular en el acceso a la información.

#### 4. Sociales

En seguida, el artículo hace referencia a que los *millennials*: “Son extremadamente sociales. Un 88 por ciento de los *millennials* latinoamericanos tiene perfiles en redes sociales. No son solo un medio de comunicación para ellos sino una parte íntegra de su vida social. Consultar, compartir y comentar en ellas es la principal actividad que realizan a través de sus teléfonos inteligentes. Estos nuevos consumidores son activos y antes de comprar buscan y escuchan opiniones, generan y comparten contenidos y son muy sensibles a su experiencia online. Si la experiencia con una empresa o servicios es positiva suelen compartirla y recomendarla y se fían más de la opinión de sus amigos que de la emitida por las propias marcas para tomar decisiones de compra. También prefieren las redes sociales como medio para interactuar con las empresas, un 65 por ciento prefiere las redes sociales al *contact center* para ser atendidos”.

Ahora bien, si aplicamos este criterio en las necesidades que los gobiernos democráticos que quieren enfocarse en los jóvenes de esta región, está más que claro que no se puede despreciar la importancia de las redes sociales, no solo en el sector juvenil, sino en toda la sociedad mundial. Antes hacía la referencia que Facebook es la red social número uno, con más de mil 900 millones de usuarios activos en todo el mundo, así de grandes, así de importantes son las redes sociales en la actualidad.

Pese al mito que rodeaba a los *millennials* sobre que eran antisociales, apáticos e individualistas, más bien su socialización no es la convencional, su prioridad es la interrelación digital, pero de ninguna manera son individualistas y apáticos, por el contrario, como todo grupo tienen sentido de pertenencia. Así, bajo este panorama los gobiernos democráticos deben respetar la

importancia de las redes sociales y establecer mecanismos que les permitan incorporarse en este medio de comunicación, si los *millennials* buscan consultar, compartir, comentar temas de su interés, los gobiernos latinoamericanos deben fomentar y desarrollar temas que resulten atractivos para esta generación relacionados con el acceso a la información y la transparencia.

## 5. Críticos y exigentes

A continuación, el referido artículo explica: “Son mucho más críticos, exigentes y volátiles. De hecho, un 86 por ciento de los consumidores actuales declara que dejaría de hacer negocios con una empresa debido a una mala experiencia de cliente, frente al 59 por ciento de hace cuatro años. Y, para los *millennials*, las experiencias digitales negativas en línea y móvil tienen un impacto negativo mucho mayor que sobre otros grupos de edad.

“Esta realidad debería encaminar a las compañías a situar la experiencia del consumidor en el eje central de su estrategia, en términos de relación, comunicación y organización. Para ello, las empresas deben dejar de concentrarse en las características del producto, para identificar las experiencias del usuario. De hecho, el 20 por ciento de las empresas dice que la experiencia del cliente será la gran oportunidad. Los negocios ya no son solo servicios y productos, son también relaciones y la experiencia de compra es casi tan relevante como el propio producto”.

Ahora bien, debemos ser sensatos. Los gobiernos democráticos de América Latina, se encuentran en un panorama de ventaja sobre cualquier compañía. Ellos no tienen competencia ni directa ni indirecta. Son solo ellos y sus gobernados: sus ciudadanos. Sin embargo, si pretenden generar las bases de una cultura de la participación ciudadana, los estados de esta región, al igual que las empresas, deben dejar de concentrarse en las características de su servicio, para identificar y magnificar las experiencias del usuario, todo esto ante un objetivo: que el ciudadano usuario regrese a su portal web a buscar información de su interés o que genere una nueva solicitud de información, y que todas estas experiencias sean agradables al sector juvenil, que las recomiende a otros usuarios. En este sentido los *millennials* no son tontos, saben cuándo un servicio es de calidad, si lo es, lo recomiendan, y de lo contrario, le crean una mala reputación.

## 6. Exigen personalización y nuevos valores

Finalmente, el artículo aborda: “Los *millennials* son clientes que no buscan exclusivamente una buena atención, sino que exigen personalización y esperan que la empresa se adecúe a sus preferencias”. Para atender sus demandas, las compañías deben ampliar el conocimiento sobre sus clientes incorporando información social sobre ellos con la idea de aportarles más valor. Se trata de avanzar del CRM hacia el Social CRM aprovechando la innumerable cantidad de información y rastro digital que se comparte, difunde y genera en la Red. Las compañías deben aprovechar el potencial del *big data* (investigación, análisis, evaluación...) para ver cómo se comportan sus clientes, ya que esto les va a permitir ampliar el conocimiento que tienen sobre ellos y, de esa manera, anticiparse a sus necesidades.

“Son autosuficientes y autónomos, y quieren sentirse protagonistas. Valoran la participación y la colaboración, prefieren compartir a poseer y exigen nuevos valores como la transparencia, la

sostenibilidad y el compromiso social. Aquellas empresas que sepan implicar a los consumidores, permitiéndoles aportar sus ideas en la creación y el desarrollo de sus productos y sentirse parte de la marca, conquistarán el corazón de los *millennials*”.

Ahora bien, respecto a lo anterior, los gobiernos se encuentran en una inmejorable posición, quién si no ellos, posee información cuantitativa y cualitativa para atender las demandas propias de los *millennials*. No solo los gobiernos latinoamericanos sino organismos mundiales diversos han dedicado numerosos estudios, reportes, encuestas focalizadas a ese sector juvenil. Los gobiernos de Latinoamérica saben, y saben muy bien, las necesidades de esta generación. Ninguna base de datos empresarial puede compararse con alguna base de datos de los gobiernos, por ello estos últimos deben estudiarlas lícitamente para investigarlas, analizarlas, evaluarlas y emplearlas en servicios y derechos dirigidos a esta generación y al bienestar de la misma. En este sentido, en el caso de México, creo que es conveniente que al solicitar información, se deba solicitar obligatoriamente la edad y la ocupación del solicitante, pues con estos datos, los gobiernos podrían focalizar con una mayor facilidad cuáles son los intereses generacionales en cuanto al acceso a la información y de igual manera cuantificar la participación ciudadana.

Finalmente, es cierto lo que apunta el artículo en su parte final. Dice que los *millennials* son autosuficientes, autónomos y quieren sentirse protagonistas. Valoran la participación y la colaboración. Prefieren compartir a poseer y exigen nuevos valores como la transparencia, la sustentabilidad y el compromiso social. Todo lo anterior; converge en asuntos como el derecho a la información, participación ciudadana y transparencia tratados en las páginas iniciales y la actuación de esta generación en movimientos sociales y solidarios, casos como #YoSoy132 y #Verificado19S, solo son una pequeña parte pero muy significativa en particular de México.

Tomando en consideración lo antes expuesto, resultará pertinente que los gobiernos democráticos latinoamericanos alienten a los jóvenes a la participación ciudadana. Habrá que hacer énfasis en que la democracia ofrece varios mecanismos de participación ciudadana, es decir, no solo a través de las elecciones los ciudadanos pueden participar.

Sin embargo, también hay que hacer énfasis en que la publicidad que permita el fomento de la cultura de la transparencia, acceso a la información y la participación ciudadana de esta generación, debe basarse en las características y necesidades de los jóvenes y no al revés, porque ello la llevaría al fracaso. Por ello, es fundamental mantener el reciente interés en la participación ciudadana de los jóvenes para convertirlo en una cultura.

El reto principal será motivar a esta generación, los jóvenes *millennials*, para que se mantenga interesada en la participación ciudadana, aunque para muchos otros, incluyéndome, el reto es de ellos, de no soltar el poder de la fuerza imparable de su participación solidaria, comunitaria y ciudadana. Estamos más vivaces que nunca y podemos involucrarnos en el derecho a la información, el acceder a la información sobre el destino de todos los recursos, en la rendición de cuentas.

Con absoluto respeto para todos aquellos jóvenes que participaron y participan en reconstruir nuestro México, puedo decir con orgullo ¡soy de la generación de los *millennials*!

Algunas cifras que nos llevarán a valorar a los jóvenes en el panorama mundial, latinoamericano y mexicano.

- A principios de 2012, la población mundial superó los siete mil millones, con personas menores de 30 años que representan más de la mitad de esta cifra (50.5%). Según la encuesta, el 89.7 por ciento de las personas menores de 30 años vivía en países emergentes o en desarrollo, en particular en el Medio Oriente y África.<sup>9</sup>
- Según una proyección de la consultora Deloitte,<sup>10</sup> en 2025, los jóvenes representarán el 75 por ciento de la fuerza laboral del mundo.
- Hasta 2015 había 106 millones de jóvenes entre 15 y 24 años de edad en América Latina y el Caribe, el mayor número de jóvenes en la historia de la región.<sup>11</sup>
- En el año pasado, según los estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), alrededor de 163 millones de personas tenían entre 15 y 29 años, lo que equivale aproximadamente a un cuarto del total de la población de la región de Latinoamérica y el Caribe.<sup>12</sup>
- En la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el INEGI, se contaron 119 millones 530 mil 753 habitantes en México.<sup>13</sup>
- Hasta 2016 se contabilizaron 37, 504, 392 jóvenes<sup>14</sup> de 12 a 29 años de edad; los jóvenes representan el 31.4 por ciento de la población total de México.

## NOTAS

---

- 1 **Rodríguez Zepeda, Jesús.** *Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política, Cuadernos de transparencia* [en línea], número 4, Quinta Edición. México. IFAI, 2008. Fecha de consulta: 12 octubre 2017. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Cuadernillo%2004%20B.pdf>.
- 2 **Aguirre Sala, Jorge Francisco.** La participación ciudadana y las redes sociales. Comisión Estatal Electoral del Nuevo León [en línea], México. 2012. Fecha de consulta: 12 octubre 2017. Disponible en: [http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen\\_ensayo/XIIICDEP\\_MH\\_Laparticipacion.pdf](http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/XIIICDEP_MH_Laparticipacion.pdf)
- 3 **Periódico Excelsior** [en línea] México. 2016. Fecha de consulta: 12 octubre 2017. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/global/2016/01/18/1069617>
- 4 En este tipo de participación los miembros de una sociedad se involucran de manera colectiva para asegurar la conservación de sus miembros.
- 5 **Instituto Federal Electoral IFE.** Programa de Acompañamiento Ciudadano. Boletín Elecciones 2012 [en línea]. México 2012. Fecha de consulta: 12 octubre 2017. Disponible en: [http://pac.ife.org.mx/2012/eleccion\\_en\\_numeros.html](http://pac.ife.org.mx/2012/eleccion_en_numeros.html)
- 6 **Gutiérrez-Rubí Antoni.** “6 rasgos clave de los *millennials*, los nuevos consumidores”. *Forbes México* [en línea]. Diciembre 2014. [Fecha de consulta: 11 octubre 2017]. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/6-rasgos-clave-de-los-millennials-los-nuevos-consumidores/>
- 7 **Mejía Llano, Juan Carlos.** Estadísticas de redes sociales: Usuarios de Facebook, Instagram, LinkedIn, Twiteer, Whatsapp y otros + Infografía. Blog Digital [en línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Disponible en: <http://www.juancmejia.com/marketing-digital/estadisticas-de-redes-sociales-usuarios-de-facebook-instagram-linkedin-twitter-whatsapp-y-otros-infografia/>
- 8 Comunicador profesional o no que se dedica a desarrollar un blog o un canal digital.
- 9 **UNESCO.** Estadísticas sobre los jóvenes. 2013. [en línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-radio-day-2013/statistics-on-youth/>
- 10 **Deloitte.** Los jóvenes profesionales demandan a las empresas más innovación, formación en liderazgo y compromiso social. España 2014. [En línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Fecha de consulta: 11 octubre 2017]. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/es/es/pages/about-deloitte/articles/informe-generacion-millennial.html>

## NOTAS

---

- 11 **UNICEF.** Hechos sobre Adolescencia y Jóvenes en América Latina y el Caribe [en línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Disponible en: [https://www.unicef.org/lac/Fast\\_facts\\_SP\(1\).pdf](https://www.unicef.org/lac/Fast_facts_SP(1).pdf)
- 12 **OCDE/CEPAL/CAF** (2016), Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento, OECD Publishing, Paris. [En línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>
- 13 **INEGI.** Cuéntame... población. [En línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>
- 14 **GOB.MX.** ¿Cuántos jóvenes hay en México? Blog. [en línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/gobmx/articulos/cuantos-jovenes-hay-en-mexico>



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

**Aguirre Sala, Jorge Francisco.** *La participación ciudadana y las redes sociales.* Comisión Estatal Electoral de Nuevo León [en línea], México. 2012. [12 octubre 2017] Disponible en: [http://www.ceenl.org.mx/educacion/certamen\\_ensayo/XIIICDEP\\_MH\\_Laparticipacion.pdf](http://www.ceenl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/XIIICDEP_MH_Laparticipacion.pdf)

**Periódico Excelsior** [en línea] México. 2016 [12 octubre 2017] Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/global/2016/01/18/1069617>

**Deloitte.** Los jóvenes profesionales demandan a las empresas más innovación, formación en liderazgo y compromiso social. España 2014. [en línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/es/es/pages/about-deloitte/articles/informe-generacion-millennial.html>

**GOB.MX.** ¿Cuántos jóvenes hay en México? Blog. [En línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Disponible en: <https://www.gob.mx/gobmx/articulos/cuantos-jovenes-hay-en-mexico>

**INEGI.** Cuéntame... población. [En línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Disponible en: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/habitantes.aspx?tema=P>

Instituto Federal Electoral IFE. Programa de Acompañamiento Ciudadano. Boletín Elecciones 2012 [en línea]. México 2012. Fecha de consulta: 12 octubre 2017. Disponible en: [http://pac.ife.org.mx/2012/eleccion\\_en\\_numeros.html](http://pac.ife.org.mx/2012/eleccion_en_numeros.html)

**Mejía Llano, Juan Carlos.** Estadísticas de redes sociales: Usuarios de Facebook, Instagram, Linked.

**Instagram, Twitter, Whatsapp y otros + Infografía.** Blog Digital [en línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Disponible en: <http://www.juanmejia.com/marketing-digital/estadisticas-de-redes-sociales-usuarios-de-facebook-instagram-linkedin-twitter-whatsapp-y-otros-infografia/>

**OCDE/CEPAL/CAF (2016),** Perspectivas económicas de América Latina 2017: Juventud, competencias y emprendimiento, OECD Publishing, Paris. [En línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/leo-2017-es>

**Rodríguez Zepeda, Jesús.** *Estado y Transparencia: Un paseo por la filosofía política, Cuadernos de transparencia* [en línea], número 4. Quinta Edición. México. IFAI, 2008 [12 octubre 2017]. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Cuadernillo%2004%20B.pdf>.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

**UNESCO.** Estadísticas sobre los jóvenes. 2013. [en línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Disponible en: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and-celebrations/celebrations/international-days/world-radio-day-2013/statistics-on-youth/>

**UNICEF.** Hechos sobre Adolescencia y Jóvenes en América Latina y el Caribe [en línea]. Fecha de consulta: 11 octubre 2017. Disponible en: [https://www.unicef.org/lac/Fast\\_facts\\_SP\(1\).pdf](https://www.unicef.org/lac/Fast_facts_SP(1).pdf)

*El acceso a la información pública como herramienta  
para el fortalecimiento de la democracia,*  
se terminó de imprimir el 10 de mayo de 2018,  
en Acrom Impresores, S.A. de C.V.,  
Juan José Eguiara y Eguren 127, colonia Viaducto Piedad,  
Delegación Iztacalco, Ciudad de México.

Tiraje: 500 ejemplares.

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



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

