



infodf

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

DIRECTORIO INFODF

Elsa Bibiana Peralta Hernández
Comisionada Ciudadana

Alejandro Torres Rogelio
Comisionado Ciudadano

David Mondragón Centeno
Comisionado Ciudadano

Luis Fernando Sánchez Nava
Comisionado Ciudadano

JURADO CALIFICADOR

Alejandro Torres Rogelio
Presidente del Jurado/Comisionado Ciudadano

Luis Fernando Sánchez Nava
Integrante/Comisionado Ciudadano

Romualdo López Zárate
Integrante externo/ Profesor investigador del área de Sociología
en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco

Maximiliano García Guzmán
Integrante externo/ Coordinador del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

COORDINACIÓN

Eva Angelina Sánchez Valdez
Encargada de Despacho de la Dirección
de Capacitación y Cultura de la Transparencia

EQUIPO TÉCNICO

Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia

D.R. © 2018, Instituto de Acceso a la Información Pública
y Protección de Datos Personales del Distrito Federal
La Morena No. 865, Local 1, Col. Narvarte Poniente,
Del. Benito Juárez C.P. 03020, Ciudad de México, "Plaza de la Transparencia"

Primera edición, Marzo 2018
ISBN Obra Completa: En trámite
ISBN Volumen: En trámite

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

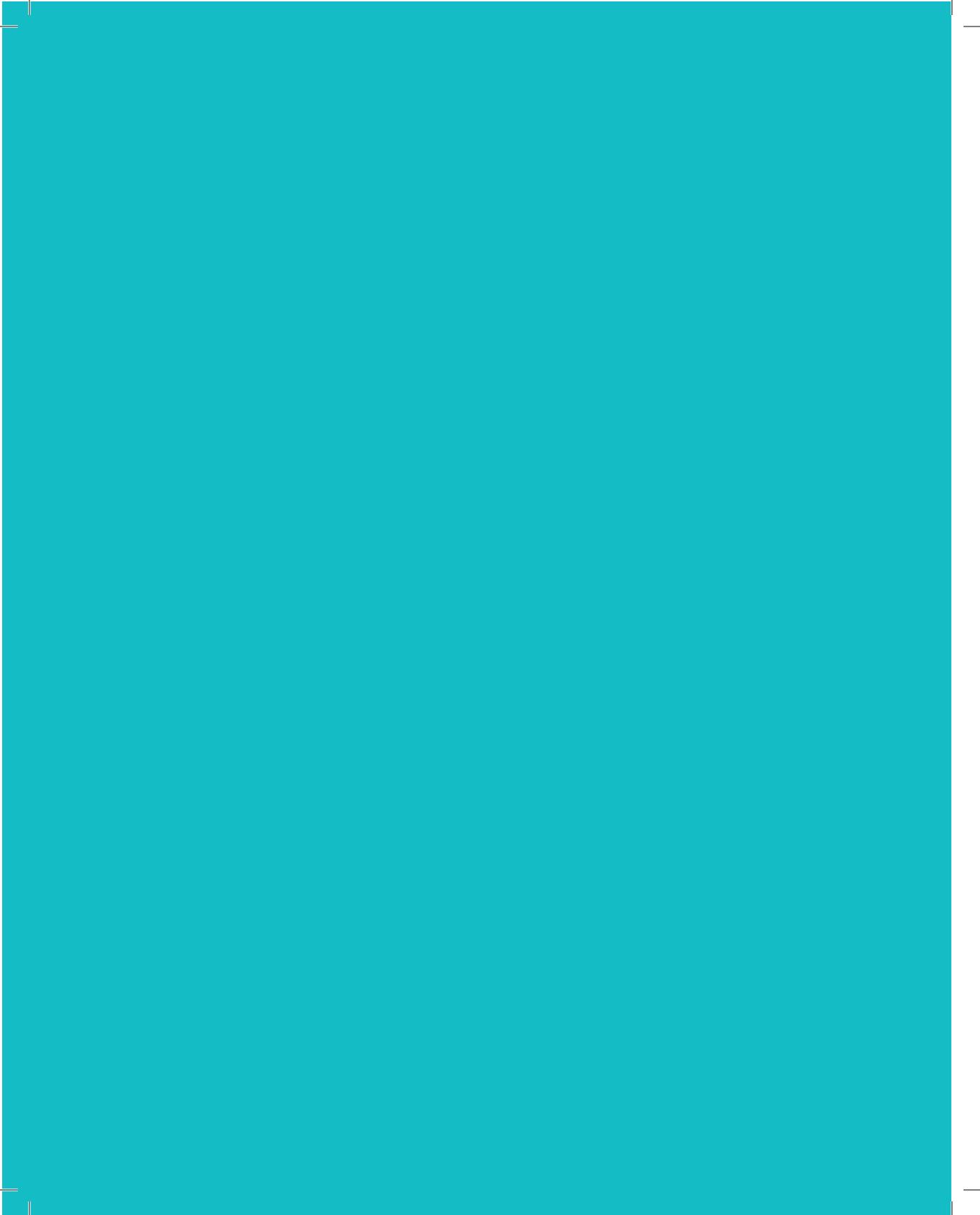
**Las opiniones vertidas en este documento
son responsabilidad de sus autores.**

10°

CONCURSO DE ENSAYO

UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO
TRANSPARENCIA





PRIMER LUGAR

Gobierno abierto para la Ciudad de México:
una política de transparencia en la era digital

CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA

7

SEGUNDO LUGAR

Dos miradas sobre el impacto del ejercicio del derecho
de acceso a la información pública, en la Ciudad de México.
Una propuesta de elementos para construir
una metodología de evaluación cualitativa

EDGARDO CLEMENTE FLORES

55

TERCER LUGAR

Constitución de la Ciudad de México,
transparencia y congreso local.
Transición hacia una ciudad con democracia participativa

ALEJANDRA STEPHANIE QUEZADA FERREIRA

93

CUARTO LUGAR

Gobierno abierto: La Utopía Democrática

REGINA NAVA ROJAS

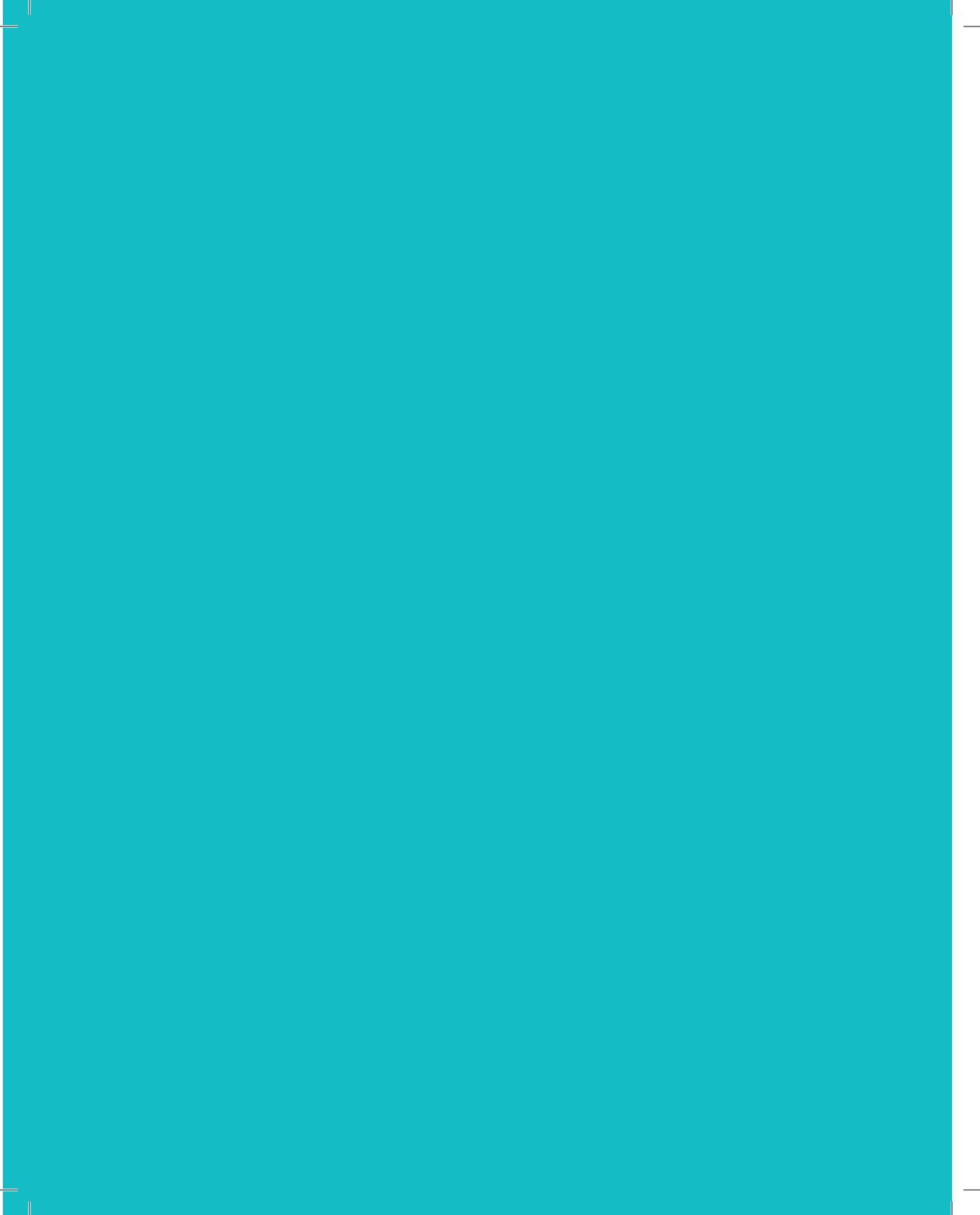
141

QUINTO LUGAR

La Transparencia en el ámbito de las finanzas públicas
de la Ciudad de México.

RUBÉN PÉREZ CAMARGO

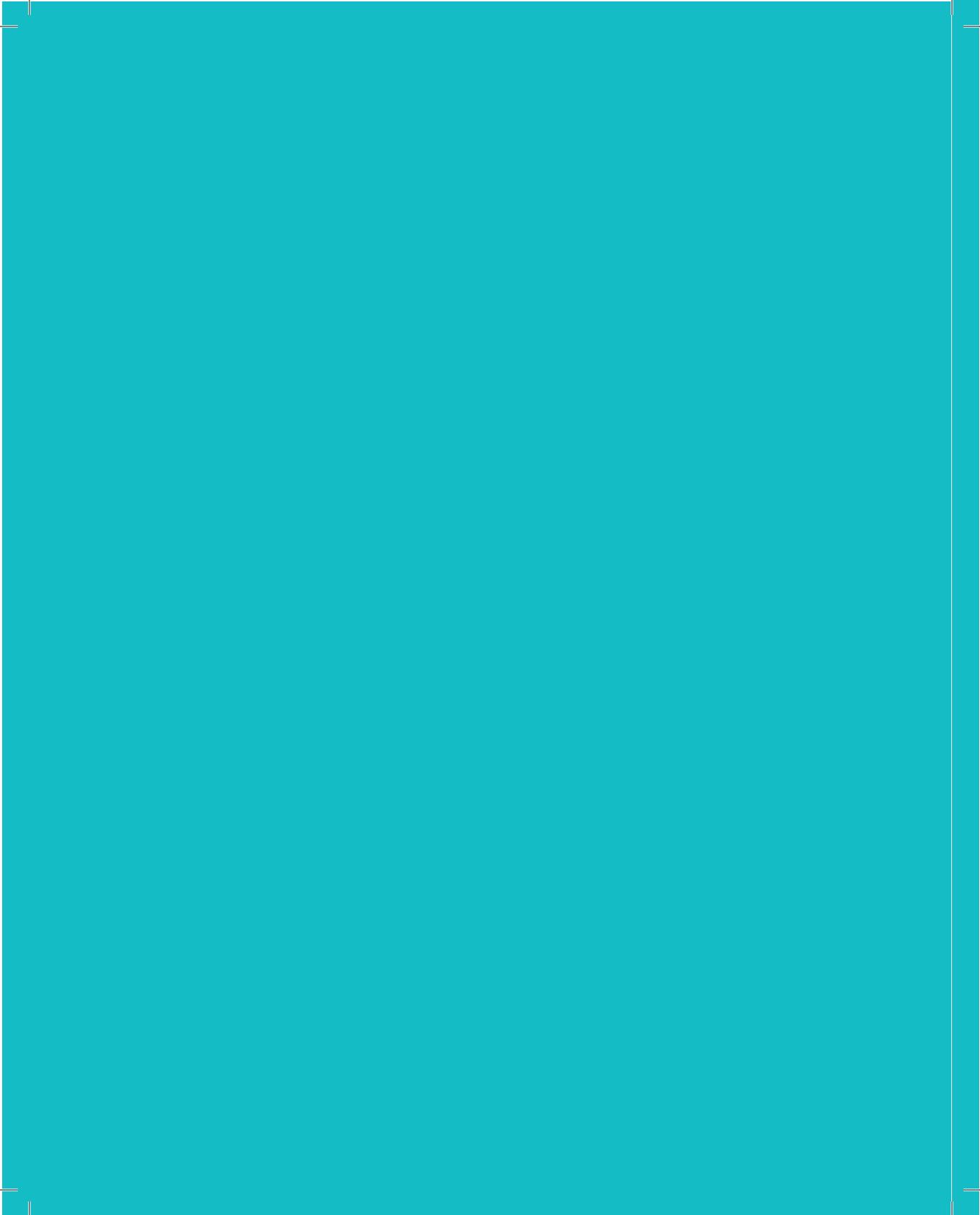
199



GOBIERNO ABIERTO
PARA LA CIUDAD DE MÉXICO:
UNA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA
EN LA ERA DIGITAL

CLAUDIA
CARRASCO BAUTISTA

ENSAYO GANADOR
PRIMER LUGAR





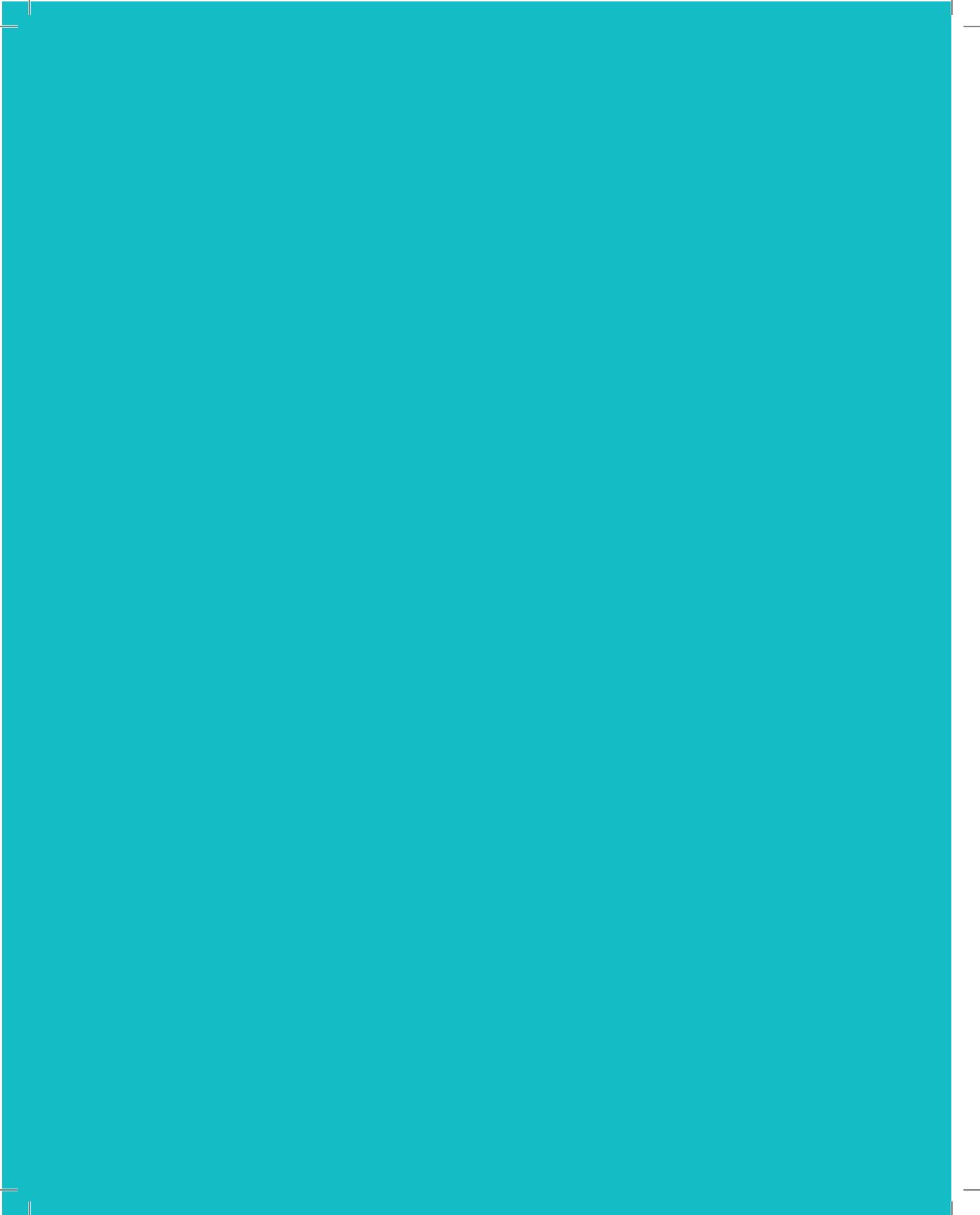
CLAUDIA CARRASCO BAUTISTA

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la UNAM. Colaboró en la creación del Sistema de Control de Gestión, dentro de la oficina de atención ciudadana del senador Javier Corral Jurado durante la LXII Legislatura en el Senado de la República. Actualmente se desempeña como asesora en la Cámara Alta del Congreso de la Unión.



ÍNDICE

Presentación	13
Introducción	17
Datos abiertos y principios de apertura: las nuevas reglas para difundir información pública	21
Por qué hablar de transparencia proactiva	29
Una política de datos abiertos y transparencia proactiva para la Ciudad de México	33
Propuestas de mejora	43
Consideraciones finales	45
Fuentes	51



Presentación

En 2011, México se integró a la Alianza para el Gobierno Abierto mediante la firma de la Declaración de Gobierno Abierto y la presentación del primer informe de trabajo en la materia. Con la adhesión a este organismo internacional, el Estado mexicano se comprometió a promover los tres principios base del *Open Government*; es decir, la transparencia, la colaboración ciudadana y la participación social en los temas colectivos creando, además, las condiciones mínimas necesarias para su aplicación efectiva y su desarrollo permanente.

Lo anterior, mediante el aprovechamiento y uso extensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), reconociendo así la importancia que estas herramientas han adquirido en el ejercicio de funciones y tareas públicas, para agilizar trámites y procesos, incrementar la eficiencia y efectividad en el quehacer gubernamental, favorecer la digitalización de numerosos datos y archivos públicos, entre otros.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

En lo que corresponde específicamente al eje uno de acción del gobierno abierto, vinculado con la transparencia y el acceso a la información pública, México ha adquirido dos compromisos fundamentales que lo obligan a: 1) crear una política nacional de datos abiertos interoperables (compromiso 3); y 2) mejorar el proceso de toma de decisiones de los ciudadanos mediante la publicación de información socialmente útil o focalizada (compromiso 23).¹

Para atender al primero de estos compromisos, en febrero de 2015 se publicó el *Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos* (DOF, 20 de febrero de 2015), en la que se detallan ocho cualidades de apertura; en otras palabras, se describen las cualidades mínimas que deberán tener los archivos, documentos, memorandos, indicadores, etcétera, para ser considerados como datos abiertos.

El segundo de los compromisos eje, alude a lo que en términos formales se ha denominado como transparencia proactiva; un modelo de transparencia que, de acuerdo con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), favorece que los sujetos obligados ofrezcan voluntariamente “productos de información” que atiendan a una problemática y población determinados,

¹ Ambos compromisos forman parte del Plan de Acción 2013-2015, presentado por México ante el Comité Directivo de la AGA en octubre de 2013. Véase Alianza para el Gobierno Abierto (México).

aun cuando no esté dispuesto así en ninguna norma jurídica (Instituto Nacional de Transparencia..., 2015, p. 10).

A nivel local, la Ciudad de México también ha incursionado en el terreno del gobierno abierto llevando a la práctica acciones específicas sobre datos abiertos y transparencia proactiva, convirtiéndose en uno de los primeros estados de la República en aterrizar ambos conceptos, no sólo desde la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, sino a través de los diversos portales electrónicos de las dependencias, organismos, instituciones, autoridades y los demás considerados como entes responsables; además de la creación de una plataforma especializada en datos abiertos, el portal <www.gobiernoabierto.cdmx>.

Derivado de lo hasta ahora expuesto, en este ensayo se buscará dilucidar si los programas de datos públicos y transparencia proactiva implementados tanto a nivel federal como local, se aproximan a concretar el nivel de apertura propuesto por el gobierno abierto; aquél por el que se construyan "gobiernos abiertos por default" (Castro y Korte, 2015, p. 48) dispuestos a someterse al escrutinio ciudadano a cada momento y en todo nivel de responsabilidad.



Introducción

En el sistema interamericano, el derecho de acceso a la información pública ha sido considerado una herramienta fundamental para el control ciudadano del funcionamiento del Estado y la gestión pública –en especial para el control de la corrupción–; para la participación ciudadana en asuntos públicos a través, entre otros, del ejercicio informado de los derechos políticos y, en general, para la realización de otros derechos humanos, especialmente de los grupos más vulnerables.

OEA, 2009.

En materia de transparencia y acceso a la información, el gobierno abierto ha impuesto el desafío de expandir los alcances de la transparencia gubernamental, promoviendo que se brinden más y mejores datos públicos con apego a los principios de apertura o también conocidos como principios de datos abiertos; de manera que dichas informaciones sean susceptibles de ser empleados, a su vez (reutilizados), como base para crear nuevos contenidos, favoreciendo así la innovación, la participación y la colaboración ciudadana en los asuntos de trascendencia, tal y como se expondrá en el primer apartado de este texto.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Para llevar a cabo esto, el gobierno abierto (GA) u *Open Government*, ha privilegiado un esquema proactivo (transparencia proactiva), mediante el cual se facilite la disponibilidad de información pública, entregada voluntariamente por los responsables en materia de transparencia, sin necesidad de que medie una norma o disposición reglamentaria que los obligue a ello; de esta manera se reafirman conceptos como los de máxima publicidad, acceso universal e interés público, que acercan a los gobiernos y administraciones que han adoptado el GA, a la consolidación y amplio ejercicio de un derecho humano, reconocido como tal en al menos 40 Constituciones del mundo desde el año 2006 (OEA-CIDH, 2006, p. 15): el derecho de acceso a la información. Temas sobre los que versará el segundo apartado del presente ensayo.

En la tercera sección de este escrito se revisarán las disposiciones legales y administrativas que tanto a nivel federal como en el contexto de la Ciudad de México, se han creado con el fin de implementar las políticas públicas sobre datos abiertos y transparencia proactiva, en el marco general de los respectivos programas en materia de gobierno abierto, así como las metas fijadas a mediano y largo plazo para sacar a la transparencia y el acceso a la información del rígido esquema del pedir y dar; el ciudadano que solicita datos y archivos públicos y el gobierno que los proporciona, como parte de una responsabilidad conferida y no como auténtica disposición por mostrar qué se hace, cómo se hace y por qué se

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

toman ciertas decisiones, en vez de otras; es decir, el ejercicio del poder de cara a la sociedad.

Finalmente, en la última sección de este documento se expondrán las conclusiones alcanzadas y algunas propuestas de mejora para contribuir al ideal de que el derecho a la información y la transparencia sean conocidos por todos y sirvan como detonadores de dos controles democráticos fundamentales: la rendición de cuentas y el escrutinio ciudadano; puesto que “un gobierno transparente sirve de muy poco si la ciudadanía no es capaz de elevar su nivel de discusión y su capacidad para construir buenas razones y argumentos” (Rodríguez, 2008, p. 42); logrando que dichas razones y argumentos no sólo sean escuchados, sino que tengan una repercusión y abonen a la construcción del tan anhelado bien común.



Datos abiertos y principios de apertura: las nuevas reglas para difundir información pública

Ésta es una forma completamente diferente de gobernar. Hemos elegido ser más abiertos con nuestros datos, trabajando bajo la premisa de que las personas podrán tomar mejores decisiones en sus vidas y negocios si poseen la información adecuada. Pero nosotros, como gobierno, necesitamos mejorar en este sentido. Requerimos asegurarnos que los ciudadanos están recibiendo los datos correctos, datos que sean relevantes y estén constantemente actualizados. Además de que éstos sean presentados en el formato correcto, de manera que sea fácil acceder a ellos y utilizarlos.²

Rt. Hon Francis Maude
Ministro del Gobierno Británico

Las cualidades que hacen de un archivo e información pública un dato abierto, son mucho más que una serie de características técnicas por preservar en la generación, procesamiento y presentación de archivos, documentos, indicadores y otros tantos; los también llamados principios de apertura pueden definirse como una serie de criterios estandarizados que

² Rt. Hon Francis Maude, ministro presidente de la Cabinet Office y Paymaster General del Reino Unido, fue el encargado de redactar en 2012 un manual sobre datos abiertos para este país en el cual, a través de una lista de más de 72 enunciados, se detalla la visión y lineamientos que deberán seguirse para que el Estado pueda elaborar su propio programa de datos abiertos, buscando alcanzar tres metas primordiales: 1) favorecer el acceso de todos los ciudadanos británicos a la información; 2) construir confianza de la sociedad en la buena conducción de los dirigentes del Estado sobre los asuntos públicos; y 3) fomentar el uso inteligente de los datos abiertos. Véase Cabinet Office and Paymaster General, 2012, p. 12 [el subrayado es mío].

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

deben observarse para que la información pública pueda ser consultada, revisada o descargada sin importar desde dónde se busque, ni qué dispositivo tecnológico se ocupe para ello.³

Para que sea posible hablar de la apertura de datos, y por consiguiente de datos abiertos, se ha asentado que cualquier documento, sistema y base de datos, deberá estar disponible en formatos libres y reutilizables sin que les sean impuestas licencias o derechos exclusivos, en una parte o en todo; además, se caracterizarán por ser interoperables, procesables por máquinas o equipos informáticos y fácilmente localizables desde cualquier buscador web, sin estar sujetos a restricciones arbitrarias o requisitos discriminatorios, por ejemplo, exigiendo un registro previo o el alta de un perfil de usuario (tabla 1).

3 En el *Manual de Gobierno de Datos Abiertos* de la Fundación de Conocimiento Abierto, se puede leer una conceptualización de los datos abiertos en la que se les define como a continuación se escribe: “Los datos abiertos son datos que pueden ser reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen.” Véase Open Knowledge Foundation- Shuttleworth Foundation-The World Bank.

Tabla 1. Diez principios (técnicos) de los datos abiertos		
Condición o principio	Definición y especificaciones	Justificación
I. Completos.	Archivos que reflejen una idea integral o todo lo que se tiene (sabe) sobre un mismo tema, incluyendo los <i>metadatos</i> * (fórmulas y explicaciones de cómo los datos fueron recabados y organizados para su consulta y descarga).	Diferentes usuarios con diversos niveles de conocimiento y dominio respecto a los sistemas de cómputo y procesamiento de datos, requieren que, además de tener acceso a los datos, se identifiquen los programas y procesos de captura, sistematización y presentación de informaciones.
II. Vigentes y actualizados constantemente.	La información será entregada tan pronto como sea posible, publicándola en breve tiempo.	En la red de redes los datos pierden vigencia de forma acelerada, por lo que además de ser expuestos de inmediato, se llevarán a cabo las actualizaciones necesarias para mantener los datos al día.
III. Permanentes.	Datos estables y disponibles de forma permanente; se buscarán los soportes tecnológicos que aseguren la estabilidad de los portales de datos y sus contenidos. La incorporación de nuevos datos no debe suponer la pérdida de los ya existentes.	Se deben preservar los datos públicos para la posteridad en un sistema de archivos digitales y sus respectivos respaldos. Los responsables de la información deberán estar preparados para cualquier posible pérdida o falla técnica, sin que el acceso a los datos o la existencia de los mismos sea afectada.
IV. Interoperables.	Sistemas de información que sean capaces de operar e intercambiar datos con otros sistemas, dentro del gobierno mismo y con otras instancias u organizaciones.	La interoperabilidad permite el cruce de datos que resulta de gran utilidad a los innovadores y reutilizadores.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

<p>V. Primarios u originales.</p>	<p>Independientemente de los procedimientos de recolección y estructuración de datos, los archivos públicos serán presentados tal cual fueron obtenidos, sin alterarlos en una parte o en su totalidad.</p>	<p>Este principio se orienta a rechazar cualquier técnica que dé como resultado datos sumarios o modificados. La justificación en este caso se dirige a que los usuarios merecen conocer la información tal y como fue captada por la fuente original. En caso de datos integrados (datos que provengan de fuentes diversas), se colocarán vínculos hacia las fuentes primarias de cada información.</p>
<p>VI. Ubicables o de fácil localización.</p>	<p>Los datos públicos serán fácilmente localizables tanto dentro del portal de datos abiertos como desde los relativos portales y sistemas de información del sector público. Se propone que dentro del portal de datos abiertos se fijen mecanismos de búsqueda variados, ya sea por tema, sector, índice alfabético o grupo de interés (adultos mayores, niños, mujeres, jóvenes, madres solteras, emprendedores, discapacitados, etcétera).</p>	<p>La idea de un portal o plataforma de datos abiertos nace, entre otros fundamentos, de la urgencia por reducir el tiempo que lleva a los usuarios dar con los archivos de su interés. Eliminar la incertidumbre y el tedio que se originan al ir de un sitio a otro sin encontrar los datos que se están buscando.</p>
<p>VII. Procesables por máquinas.</p>	<p>En formatos <i>term</i> o leibles por computadoras, dominios HTTP o API (interfaz de programación de aplicaciones), la información estará disponible en los formatos más usados y de descarga en los programas más comunes en versiones de software libre. Si existe un costo o esfuerzo adicional para convertir los datos en materiales libres de licencias, éstos deben recaer en el publicador y no en el usuario final.</p>	<p>Bajo la premisa de que cualquier restricción técnica se convierte en un obstáculo para los usuarios de los datos, traducir la información, archivos y otros documentos al lenguaje universal de la web, codificados en programas que no demanden la adquisición de un software de cómputo específico para ser leídos, es un requisito indispensable para los datos abiertos.</p>

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

VIII. De acceso universal.	Sin que se obligue a un registro previo, ni se exija una identificación al usuario, o se amerite justificar interés o afectación alguna como condicionantes para poder acceder a los datos públicos. Tampoco se establecerán precios sobre los datos públicos, salvo, en casos excepcionales, bajo el concepto de costos de reproducción u otro similar.	Un modelo de datos abiertos se sustenta en su capacidad de dar mayor acceso a la información que el gobierno genera, posee y conserva, y no debe insertar nuevas divisiones entre quienes pueden utilizar y aprovechar estas nuevas herramientas y quienes se ven abstraídos de su conocimiento y empleo.
IX. Libres de licencias.	Al ser públicos, los datos e informaciones en poder de las entidades de gobierno no serán objeto de licencias comerciales, derechos de propiedad, exclusividad o restricciones de uso. Si existe alguna sección o conjunto de datos que por ley esté sujeto a protección (datos personales, información reservada o información confidencial), se establecerán procedimientos que faciliten elaborar una versión pública de los mismos o se conseguirá una licencia de atribución con fines limitados.	Este punto refuerza la idea de que los datos públicos no deberán ser mutilados o negados argumentado algún derecho particular sobre ellos.
X. Reutilizables.	Formatos como PDF o JPG imposibilitan cualquier transformación de los datos, limitan el quehacer de quien los recibe, por lo que los datos abiertos deberán colocarse en formatos reutilizables como CSV.	Hacer los datos reutilizables contribuye a mejorar la forma y variedad en que los datos son presentados al público. Si bien existe la posibilidad de colocar una presentación que sea fácilmente comprendida por cualquier usuario, debe contarse con la posibilidad de descargar o acceder al mismo en un formato modificable y redistribuible.

* La Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento de Uruguay (Agesic), define a los metadatos como "dato que define y describe a otro dato", ya que éstos proporcionan información respecto a la identificación, descripción, procedencia, semántica y seguimiento de una base de datos; son de utilidad pues permiten identificar cómo una base de datos fue integrada, estructurada y dispuesta en un formato específico para su presentación y distribución ante diversas audiencias.

Fuente: elaboración propia con datos de cuatro documentos base consultados en sus respectivas versiones originales en inglés: *The Eight Principles of Open Government Data*, *The Open Data Handbook*, *The Ten Principles of Opening up Government Information of Sunlight Foundation* y *Canada's Open Data Principles*.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Dentro de estos aspectos se contempla también una continua actualización de los datos, sin que ello comprometa su estabilidad y permanencia, es decir, un adecuado mantenimiento de los portales de información y sus contenidos, asegurando la vigencia de los mismos, evitando cualquier pérdida o inestabilidad en función de razones operativas, fijando las medidas de seguridad necesarias para evitar intromisiones indebidas, o que de forma intencional afecten la operatividad del portal o aplicación de datos abiertos.

Las cualidades mencionadas se conocen también como los *ocho principios de datos abiertos u 8 principios de Sebastopol* (The Annotated..., 2017), que fueron promulgados por primera vez en 2007 en una reunión organizada en California, Estados Unidos. Tal como se mencionó anteriormente, estos preceptos se han convertido en las cualidades mínimas para acercar información de valor a los ciudadanos en condiciones auténticas de apertura, y no bajo criterios diferenciados y ambiguos.

Contrarrestando de esta manera cualquier intento por brindar información o responder ante una solicitud específica proporcionando datos incompletos, brindando versiones sintéticas o alteradas sin remitir a la fuente original, sólo en forma de copias electrónicas o reproducciones digitales, en formatos como PDF o archivos de imagen con todas las limitaciones que dichas presentaciones conllevan para redistribuir y reutilizar la información; por ello, los datos abiertos tienen como metas

primordiales favorecer el principio de máxima publicidad,⁴ eliminar el exceso de controles y simplificar el acceso a datos públicos relevantes y de calidad, con miras a dar pleno cumplimiento al derecho de acceso a la información pública.

Para que esto pueda efectuarse, los gobiernos y responsables en materia de transparencia deberán redactar sus propios principios de datos abiertos, más completos o detallados que los arriba expuestos, pero no en sentido opuesto, reduciéndolos o acortándolos, ya sea desde una legislación específica (particularmente la Ley de Acceso a la Información y Transparencia Gubernamental, la Ley de Archivos u otra semejante), la planeación del portal de Datos Abiertos o una declaración de principios. Estos preceptos deben ser reconocidos como parte de las políticas públicas en materia de transparencia, de forma tal que se reafirmen como una obligación del Estado para proporcionar información bajo estos estándares, y ya no a partir de la sola interpretación del funcionario, organismo, ente u otro sujeto obligado.

⁴ El principio de máxima publicidad o máxima divulgación establece que ante la ausencia de una legislación explícita o un supuesto en la ley para una cláusula o caso particular, se deberá decidir en favor de la apertura de los datos como regla y su reserva como excepción. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha puesto el acento en recurrir a la prueba de daño, al mencionar que una negativa o reticencia para mostrar una información o contenido en particular sólo será válida si el Estado, por la vía de cualquiera de los órganos que lo integran, demuestra que la difusión de los mismos constituye un riesgo grave a la seguridad nacional, un perjuicio a la estabilidad económica del país, una afectación a un juicio en curso o un ataque a los derechos de terceros. Dicha restricción se fijará en un lapso bien determinado, con una posible prórroga o renovación de la reserva, cuya vigencia varía de acuerdo con el marco jurídico de cada país, o de manera permanente si se trata de datos clasificados como secretos o confidenciales. Véase Organización de los Estados Americanos-Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2007, pp. 46-50.



Por qué hablar de transparencia proactiva

En términos simples, un modelo de transparencia proactiva es aquel por el que se brindan datos públicos adicionales a los escritos palabra por la palabra, en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información o cualquier ordenamiento jurídico sobre la materia. En México, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) lanzó, en el año 2015, un *Modelo de Transparencia Proactiva* mediante el cual el gobierno y diversos sujetos obligados se comprometen a ofrecer “productos de información” que atiendan a una problemática y población determinados, aun cuando no esté dispuesto así en ninguna norma jurídica (Instituto Nacional de Transparencia..., 2015, p. 10).

La proactividad de la información se entiende entonces como la voluntad por brindar aquellos datos que no se enlistan de forma explícita o derivan de las obligaciones de transparencia, pero que cumplen con las cualidades de confiabilidad, veracidad, oportunidad y trascendencia y, al

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

mismo tiempo, son compatibles con los tres pilares de los datos abiertos, según el INAI; es decir, datos susceptibles de ser usados, reutilizados y redistribuidos.

El propósito no es vaciar sobre los ciudadanos toneladas de información, confundirlos o abrumarlos con exceso y dispersión de datos abundantes pero inconexos o poco significativos; el esquema de transparencia proactiva que habrá de regir a un proyecto de gobierno abierto es aquel que, una vez estudiados los requerimientos de información de sus ciudadanos, se preocupe por acercarles toda clase de contenidos capaces de atender dichas exigencias, en diversas modalidades y presentaciones, de manera que se genere conocimiento público y se permita la participación social en procesos de deliberación y toma de decisiones trascendentales.

No obstante, en la mayoría de las legislaciones existentes tanto a nivel federal, como local, aún no se establecen con claridad los procedimientos y mecanismos que deben seguirse para determinar cuáles son los temas que se considerarán de interés público; quiénes, además de los órganos garantes, podrán participar en la elaboración de programas sobre transparencia proactiva; qué requisitos mínimos deberán incluirse en la integración de un proyecto de esta naturaleza; y, sobre todo, quién y cómo se vigilará que las iniciativas de proactividad cumplan con el reto de extender los alcances de la transparencia, proporcionando más datos de

los dispuestos en las obligaciones relativas y no sólo se ocupen de brindar los mismos contenidos en diferentes presentaciones.

Si bien la transparencia proactiva es un acto que apela a la voluntad de los servidores públicos y autoridades mediante las nuevas Leyes de Acceso a la Información, se ha convertido en una responsabilidad ineludible y de urgente atención que, con el paso del tiempo, se ha ido y continuará perfeccionándose; dado que detrás de ella se encuentra un imperativo cuya vigencia no posee fecha de caducidad, facilitar que los ciudadanos puedan apropiarse del espacio público y recordarles a los gobernantes que su cargo, las responsabilidades, obligaciones, privilegios y facultades inherentes a éste se sostienen en tanto “correspondan con el interés público, se atengan a las reglas del juego públicamente fijadas y rindan cuentas de las decisiones que tomen en nombre de todos” (Merino, 2005, p. 18).

En conclusión, la transparencia en general y el modelo de transparencia proactiva, en particular, se han vuelto indispensables para seguir el quehacer de todos aquellos que ejercen responsabilidades públicas, fijarles límites a su actuar e interpelarles por cualquier acto indebido, el manejo ineficiente de los recursos públicos o una determinación que contravenga el bienestar colectivo.

Se trata, además, de una de las vías más óptimas para reducir la profunda “asimetría de la información” (Hofbauer y Cepeda, 2005, p.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

62) que todavía existe entre ciudadanos y gobernantes, representantes e instituciones públicas, partidos políticos y otros, donde los últimos concentran en su poder enormes bibliotecas de archivos, sistemas de datos y documentos, a los que la sociedad sólo tiene acceso por fracciones, ya sea indagando, disponiendo de tiempo y recursos para ello, o mediante solicitudes expresamente elaboradas, lo que conlleva enfrentarse a obstáculos y resistencias, tiempos de espera y respuestas no siempre satisfactorias.

Una política de datos abiertos y transparencia proactiva para la Ciudad de México

De las disposiciones legales

Desde el ámbito jurídico, con la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en mayo de 2015 (DOF, 2015), se incorporaron preceptos elementales en torno a los datos abiertos y transparencia proactiva; mismos que un año después, también se verían reflejados en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de cuentas de la Ciudad de México (Instituto de Transparencia..., 2016).

Aunque las definiciones y componentes enlistados en ambas legislaciones son casi idénticos, es importante revisar qué se entiende por estos conceptos en ambas leyes, cuántos y cuáles principios de apertura se recuperan en cada una de ellas, y el sentido que cobra tanto la transparencia proactiva como los datos abiertos dentro de la política integral de transparencia y acceso a la información y el programa de gobierno abierto.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Tabla 2. Comparativo Ley General vs. Ley de la Ciudad de México				
Ordenamiento jurídico	Preceptos en materia de datos abiertos	Artículo referido	Preceptos en materia de transparencia proactiva	Artículo referido
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Definición y principios de apertura (10 principios).	Artículo 3, fracción VI, 10 incisos.	Emisión de políticas de transparencia, como una responsabilidad de los órganos garantes.	Artículo 56.
	Obligaciones de los órganos garantes en materia de datos abiertos.	Artículo 51	Objetivos de la información que se difunda como resultado de las políticas de transparencia.	Artículo 58, segundo párrafo.
Ley de Transparencia. Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México	Definición y principios de apertura (10 principios).	Artículo 6, fracción XI.	Emisión de políticas de transparencia, como una responsabilidad de los órganos garantes.	Artículo 106.
	Obligaciones de los órganos garantes en materia de datos abiertos.		Objetivos de la información que se difunda, como resultado de las políticas de transparencia.	Artículo 108, segundo párrafo.

Salvo minúsculas diferencias, tanto en la Ley General como en la Ley de la Ciudad de México se estipula que los datos abiertos son “datos digitales de carácter público, que son accesibles en línea y que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado”. De esta definición se desprenden, en principio, tres aspectos esenciales:

a) los datos abiertos son información pública, por lo que es susceptible de ser ampliamente difundida, salvo aquellos documentos, archivos y otros que encuadren con el régimen de excepciones contemplado en las leyes referidas (información reservada y confidencial);

b) los datos abiertos exigen el empleo de recursos electrónicos (plataformas, dispositivos, etcétera) no sólo para que circulen ampliamente, sino para su propia generación y estructuración; y

c) aquellos archivos, documentos, bases de datos y otros que se presenten en modalidad de datos abiertos, poseerán funcionalidades que permitan revisarlos y descargarlos en formatos modificables.

Aunado a lo anterior, en las dos leyes mencionadas se incluyen diez cualidades o principios de apertura, de manera que los datos abiertos sean accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, legibles por máquinas, en formatos abiertos y de libre uso. De tal suerte que deberán configurarse en los programas informáticos más comunes, contendrán metadatos y remitirán a las fuentes originales cuando se trate de informaciones cruzadas o datos integrados. Además, estarán disponibles desde la red de redes sin que se requiera realizar un registro de usuario o se exija el pago de una contraprestación; deberán mantenerse constantemente actualizados y protegidos contra cualquier posible falla o amenaza.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Aunque se trata de una lista de preceptos sumamente técnicos, los principios de apertura tienen como objetivo ofrecer una especie de blindaje por el que se brinde certeza y confiabilidad a cada fase del ciclo de la información y, por ende, al producto final de dicho ciclo, evitando cualquier intento por manipular, alterar o modificar los datos. De esta manera, mediante estos preceptos se otorga a los sujetos obligados la responsabilidad de responder ante cualquier solicitud de acceso a la información que expresamente aluda a los datos abiertos, atendiendo a todas y cada una de estas diez cualidades.

En lo concerniente a la transparencia proactiva, tanto en el ámbito federal como en el local se le entiende como una política tendiente a “incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece la [presente] Ley” (DOF, 2017). Tiene, además, tres ejes de acción particulares, es decir, tres objetivos específicos: I) promover la reutilización de la información considerando la demanda e interés de la sociedad; II) permitir la construcción de conocimiento público útil; y III) optimizar la toma de decisiones de autoridades y ciudadanos (*idem*).

Sin embargo, existe una diferencia sustancial respecto a las disposiciones revisadas sobre datos abiertos contra las estipuladas en cuanto a transparencia proactiva. Esta divergencia se centra en la entidad responsable de ejecutarlas, pues mientras la consecución de los principios de apertura queda como una atribución de todos los sujetos obligados,

la política de transparencia proactiva se atribuye como facultad de los órganos garantes, en otras palabras, del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) y de su homólogo en la Ciudad de México, así como del Sistema Nacional, en el caso de la evaluación respecto a las políticas de transparencia proactiva, que elaboren los mencionados institutos.

De las herramientas y medios de aplicación

Para la puesta en marcha del programa de datos abiertos en el ámbito federal y en el contexto de la Ciudad de México, se ha optado por crear dos portales electrónicos independientes: el sitio <www.datos.gob.mx> y la plataforma <www.gobiernoabierto.cdmx.gob.mx>. El primero dispone en la actualidad de poco más de 28 318 datos en formatos abiertos, provenientes de 240 instituciones, lo que representa un promedio de 118 archivos por cada uno de los entes participantes. En contraparte, el sitio local de datos abiertos cuenta con una cifra de 626 archivos y bases de datos de 148 organismos participantes, lo que da una cantidad de cuatro sistemas de información, aproximadamente, por institución responsable.

Ambos portales se encuentran organizados por temas de interés y poseen sus respectivas herramientas de búsqueda para agilizar la localización de los datos dentro del catálogo general de archivos

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

disponibles; al mismo tiempo, ambas plataformas tienen una sección especial con aplicaciones web diseñadas con base en los datos abiertos publicados en el propio portal.

La existencia de dichas aplicaciones resulta importante por dos razones: en primer lugar, como ejemplo práctico de los beneficios posibles al promover la reutilización de la información; y, en segundo término, como medio para mostrar la utilidad de los datos en la vida ordinaria de los ciudadanos, para contribuir al ejercicio informado de otros derechos fundamentales (adicional al derecho a la información), para simplificar el desahogo de trámites y servicios, y para la mejor toma de decisiones en diferentes ámbitos.

Pese a que el portal de datos abiertos federal supera en cantidad a su homónimo en la Ciudad de México, esta última entidad lleva la delantera respecto a la publicación de obligaciones de transparencia en formatos abiertos desde los propios sitios electrónicos oficiales de cada sujeto obligado, sin necesidad de remitir a otra página digital, especialmente el Portal de Obligaciones de Transparencia. Así, por ejemplo, las diversas secretarías que integran la administración pública local, en su apartado sobre transparencia, han subido artículo por artículo, fracción por fracción, los contenidos que atienden a la disposición referida, en formatos abiertos, principalmente en la modalidad de hojas de texto o cálculo.⁵

⁵ Como ejercicio para la elaboración de este texto se revisaron en línea los portales de la Jefatura de

Por otra parte, en lo que a transparencia proactiva se refiere, el Sistema Nacional de Transparencia emitió en abril de 2016 los *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva*, en donde refiere que los sujetos obligados deberán, entre otros: a) identificar y elaborar un listado de la información de interés público que permita detonar una rendición de cuentas efectiva; b) agrupar, por rubros temáticos, información relevante en materia económica y comercial, ambiental, social, legal, política, geográfica, administrativa y técnica; y c) considerar medios adicionales a los sitios de internet y la Plataforma Nacional para la difusión de información pública.

Si bien estos lineamientos son de muy reciente emisión, no son menores las pretensiones que persiguen, sobre todo en lo relativo al primer punto, es decir, aquél por el que se deberán señalar las materias cuya demostrada relevancia para la sociedad en su conjunto deban conducir a su inmediata publicación desde diversos medios. Para concretar este objetivo se tendrá que establecer una metodología especializada con el fin de definir dichos tópicos y agruparlos, a su vez, en bloques temáticos, tal y como se propone en el segundo punto.

Gobierno, <<http://www.cdmx.gob.mx/gobierno/jefe-de-gobierno>>; la Secretaría de Cultura, <<http://www.cultura.cdmx.gob.mx>>; y el Instituto de las Mujeres, <<http://www.inmujeres.cdmx.gob.mx>>.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

En el terreno de los hechos, el INAI ha encabezado cuatro proyectos sobre transparencia proactiva, dentro de los cuales destaca el portal Memoria y verdad (<http://www.memoriayverdad.mx>), el cual se ocupa de la publicación activa de archivos históricos sobre probables crímenes de lesa humanidad y violaciones a derechos humanos, lo que incluye una serie de documentos oficiales, documentos no oficiales, bases de datos, audios, videos, fotografías, infografías y videos vinculados con los hechos descritos.

Desde el contexto local, en materia de transparencia proactiva, el InfoDF ha lanzado un grupo de iniciativas sobre compras gubernamentales, calidad del aire, seguridad y reglas de vialidad, anticorrupción, programas de asistencia social, presupuesto participativo y medios de transporte colectivo. Cada uno de estos proyectos posee un micrositio especializado en el cual el usuario puede explorar y descargar todos los contenidos disponibles, de suerte tal que, por ejemplo, al ingresar al Portal de Contratos Abiertos (<http://www.contratosabiertos.cdmx.gob.mx>), es posible conocer los contratos firmados por el gobierno de la Ciudad de México con particulares para adquirir equipos de cómputo, enviar documentos o paquetes mediante servicios privados de mensajería, contar con servicios de limpieza, arrendar inmuebles, dar mantenimiento y reparación de instalaciones, entre otros muchos.

Pero además es factible saber el ABC de los procesos de contratación; en otras palabras, se clarifica cómo y por qué la administración pública local elige a ciertos proveedores dentro de una gama amplia de opciones en función de la calidad de los servicios y bienes prestados, el presupuesto asignado y el tipo de contratación efectuada (adjudicación directa o licitación).

Es destacable que este micrositio cuenta también con aspectos llamativos pensados en el usuario, tales como videos explicativos, guía de preguntas y respuestas, mapas interactivos, gráficas y un listado de cerca de 500 contratos efectuados de 2015 a la fecha, en donde se encuentra catalogado por proveedor, estado de la contratación, folio, cantidad total erogada y método de adquisición.

Finalmente, pese a las cualidades y aspectos positivos mencionados, es notable la ausencia de criterios de interoperabilidad⁶ para que los portales revisados y descritos en estas líneas puedan intercambiar contenidos y aplicaciones, se nutran y retroalimenten entre sí, beneficiando de esta forma al usuario final de la información, de manera que los ciudadanos no tengan que pasar de un sitio a otro y puedan consultar algunos de los programas y proyectos descritos, sin largas y tediosas indagaciones en la red.

⁶ La interoperabilidad, un vocablo propio de las ciencias computacionales, ha sido definida como “la capacidad de diferentes sistemas informáticos para comunicar, compartir e intercambiar datos, información y conocimiento de una forma precisa, efectiva y consistente; de funcionar de forma correcta con otros sistemas, aplicaciones y servicios, así como integrarse con otras organizaciones diversas y empresas para ofrecer servicios de administración electrónica” (EduRed).



Propuestas de mejora

Como resultado de la revisión realizada en este texto, a continuación se enlistan algunas propuestas para dar continuidad a las iniciativas sobre datos abiertos y transparencia proactiva, de acuerdo con los principios y objetivos planteados en torno al programa de gobierno abierto.

- I. Establecer un programa, con plazos bien definidos, para la gradual transformación de archivos públicos vinculados a las obligaciones de transparencia en datos abiertos, observando los diez principios de apertura asentados tanto en la Ley de Transparencia General, como en la Ley de la Ciudad de México.
- II. Incorporar funciones de interoperabilidad entre los portales de transparencia proactiva y datos abiertos, a nivel federal y de los 32 estados de la República, de manera que se facilite la vinculación y retroalimentación entre todos ellos.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

- III. Promover la participación ciudadana, de manera individual y desde las organizaciones de la sociedad civil, en el diseño, ejecución y constante actualización de páginas electrónicas creadas de acuerdo con el programa y lineamientos establecidos por el Sistema Nacional.
- IV. Realizar concursos por los que se fomente el desarrollo de aplicaciones y plataformas similares al Portal de Contratos Abiertos, a nivel Federal y local, abordando aspectos como educación, seguridad pública, seguridad social, servicios de salud, economía y programas de asistencia social, entre otros.
- V. Lanzar campañas de difusión en medios masivos de comunicación e internet sobre datos abiertos y transparencia proactiva en las que se aborden, cuando menos, los siguientes aspectos: qué se entiende por ambos conceptos; cómo se vinculan con el derecho a la información, la transparencia y el gobierno abierto; y las posibilidades que brindan para acceder a más y mejores datos públicos.

Consideraciones finales

La publicidad es la prueba de fuego para el ejercicio del poder; por ello, los políticos autoritarios son profundamente recelosos de las exigencias ciudadanas de dar razones, de explicar el porqué de sus decisiones y de transparentar sus documentos y archivos.

Jesús Rodríguez Zepeda

Desde la emisión de la primer Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información para México en 2002, hasta la adhesión de nuestro país como miembro activo de la Alianza por el Gobierno Abierto, nueve años después, el panorama del acceso a la información ha sufrido constantes y continuos cambios. Dichas modificaciones han buscado atender la persistente y no plenamente satisfecha demanda ciudadana para que el gobierno transparente sus actividades, responda por el uso del dinero público y justifique sus decisiones, de cara a la sociedad.

Con el auge de las tecnologías de la información y la comunicación, los entes responsables en materia de transparencia han tenido que abrirse

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

a nuevos medios y métodos para acercar información útil y relevante a los ciudadanos, superando cualquier barrera técnica, operativa o legal que aleje a los individuos del conocimiento y acceso a datos sobre temas de interés general.

Dos de los nuevos componentes que han irrumpido de forma muy reciente en el panorama de la transparencia en México, tanto a nivel federal como en diversos estados, entre ellos la Ciudad de México, son los respectivos programas sobre datos abiertos y transparencia proactiva. Ambos conceptos han sido incorporados al marco jurídico general y la legislación local, con principios y objetivos semejantes; pero, además, cada uno de ellos ha derivado en la creación de portales y proyectos especializados como el sitio <www.datos.gob.mx> y su símil <www.gobiernoabierto.cdmx.gob.mx>.

Sin embargo, dado lo novedosos que resultan tanto los datos abiertos como la transparencia para la federación y la recién nombrada Ciudad de México, los pasos dados hasta ahora deben entenderse como una primera aproximación a la auténtica apertura gubernamental que abanderará un programa integral de gobierno abierto, por lo que ambos programas requieren de un seguimiento a mediano y largo plazo, de manera que no se continúen abordando por separado, sino como dos ejes nodales de la política en materia de transparencia y acceso a la información para todo nuestro país.

El gobierno abierto, desde el modelo de datos abiertos, propone cambios sustanciales en la forma en que las entidades públicas y organismos del Estado brindan información sobre los asuntos de interés colectivo a sus ciudadanos; de manera que los datos de naturaleza pública sean universalmente accesibles, reutilizables, modificables y redistribuibles; además de que se codifiquen en formatos libres de restricciones particulares o derechos exclusivos, sean claros, oportunos, precisos y se actualicen constantemente.

De esta manera, los portales de *open data* que se han desarrollado siguiendo los principios de apertura descritos, se convertirán (con la debida continuidad de ambos programas) en súper plataformas para el almacenamiento, consulta y descarga de una amplia diversidad de documentos, sistemas, bases de datos e incluso modernas aplicaciones que facilitan a una amplia diversidad de usuarios acceder a múltiples contenidos y ocuparlos para los fines que consideren pertinentes.

Por su parte, la transparencia proactiva apunta a una convicción creciente, centrada en la necesidad de proporcionar más datos de los estrictamente ordenados por la ley, así como liberar archivos en presentaciones abiertas, de acuerdo con el estudio de las necesidades de información de los ciudadanos, teniendo como punto de partida el análisis de los requerimientos de acceso que éstos hayan presentado ante cada entidad e institución pública, tanto por los canales ya establecidos como

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

desde de los instrumentos de consulta que con este fin se creen desde el portal de datos abiertos.

No obstante, tanto el sitio de datos abiertos como los proyectos de transparencia proactiva no deberán concebirse sólo como otras páginas electrónicas para la consulta de archivos públicos en presentaciones variadas: el propósito real consiste en modificar la forma en que las personas se allegan información y se sirven de ella para evaluar el desempeño de aquéllos a quienes han otorgado su confianza para ejercer la administración del Estado y las principales funciones públicas; ese escrutinio ciudadano al que constantemente se alude pero que poco se logra concretar, lo cual sólo será posible si aquellos en el poder rinden cuentas, no sólo en el sentido laxo, sino en toda la amplitud del concepto; es decir, si exponen sus actos, los justifican o sustentan y se someten, sin tanta resistencia ni burocracia, a los cuestionamientos ciudadanos, de suerte tal que cada miembro del conjunto social reconozca en el derecho de acceso a la información y la transparencia, dos herramientas inigualables para incidir en el estado de las cosas de su nación. En otras palabras, los medios que habrán de tomar en su poder para asegurarse de que las cosas caminen por el camino correcto, que los agentes públicos actúen con probidad, profesionalismo y ética, respondiendo ante las necesidades de sus sociedades.

Sólo así será factible recuperar la visión de la democracia como una forma de vida, caracterizada por la elección libre y periódica de

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

representantes, esa concepción modesta, que acusa al sociólogo Alain Touraine, prima en la actualidad, y asimilar a la democracia como un régimen que dota a los individuos de los recursos y oportunidades para su desarrollo pleno, el goce de sus derechos fundamentales y la persecución de su propia felicidad.



Fuentes

- Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y el Conocimiento (2012). *Metadatos. Directrices para la definición y especificación*, Uruguay, 37 pp.
- Alianza para el Gobierno Abierto, *Una nueva relación entre sociedad y gobierno*. Disponible en <<http://aga.ifai.mx/Noticias/default.aspx>>.
- Artículo 19, INAI, Centro de Derechos Humanos Agustín Pro Juárez et al. *Memoria y verdad*. Disponible en <<http://www.memoriayverdad.mx>>.
- Cabinet Office and Paymaster General (2012), *Open Data White Paper: Unleashing the potential*, Reino Unido, 52 pp.
- Castro, Daniel y Travis Korte (2015), *Open Data in the G8 “A review of Progress on the G8 Open Data Charter”*, 54 pp.
- Diario Oficial de la Federación (20 de febrero de 2015), *Decreto por el que se establece la regulación en materia de datos abiertos*. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015>.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Diario Oficial de la Federación (4 de mayo de 2015), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información*. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015>. Consultado el 22 de octubre de 2017.

Diario Oficial de la Federación (18 de marzo de 2016), *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva*. Disponible en <http://www.dof.gob.mx/DOFmobile/nota_detalle_popup.php?codigo=5433279>.

EduRed, *Concepto interoperabilidad*. Disponible en <<http://www.ecured.cu/index.php/Interoperabilidad>>.

Gobierno de la Ciudad de México, *Contrataciones abiertas*. Disponible en <<http://www.contratosabiertos.cdmx.gob.mx>>.

Gobierno de la Ciudad de México, *Instituto de las Mujeres de la Ciudad de México*. Disponible en <<http://www.inmujeres.cdmx.gob.mx>>.

Gobierno de la Ciudad de México, *Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México*. Disponible en <<http://www.cdmx.gob.mx/gobierno/jefe-de-gobierno>>.

Gobierno de la Ciudad de México, *Secretaría de Cultura de la Ciudad de México*. Disponible en <<http://www.cultura.cdmx.gob.mx>>.

Hofbauer, Helena y Juan Antonio Cepeda (2005), “Transparencia y rendición de cuentas”, en Mauricio Merino, *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, CIDE-IFAI.

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (6 de mayo de 2016), *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de cuentas de la Ciudad de México*. Disponible en <<http://www.infodf.org.mx/documentospdf/Ley%20de%20Transparencia,%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20y%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%20de%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico.pdf>>.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2015), *Modelo de transparencia proactiva*, México, 32 pp.

Merino, Mauricio (2005), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, CIDE-IFAI, 100 pp.

Open Government Data Foundation (2007), *The Annotated 8 Principles of Open Government Data*. Disponible en <www.opengovdata.org>.

Open Knowledge Foundation-Shuttleworth Foundation-The World Bank, *Open Data Handbook*. Disponible en <<https://www.opendatahandbook.org>>.

Organización de Estados Americanos-Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2007), *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, EUA, 53 pp.

Organización de Estados Americanos (2009), *El acceso a la información pública, su evolución y aplicaciones en los países de las Américas*.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Módulo II, estándares interamericanos sobre acceso a la información pública. Disponible en <[www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/2%20Modulo%20II%20Estandares %20Interamericanos%20de%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n.doc](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/2%20Modulo%20II%20Estandares%20Interamericanos%20de%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n.doc)>.

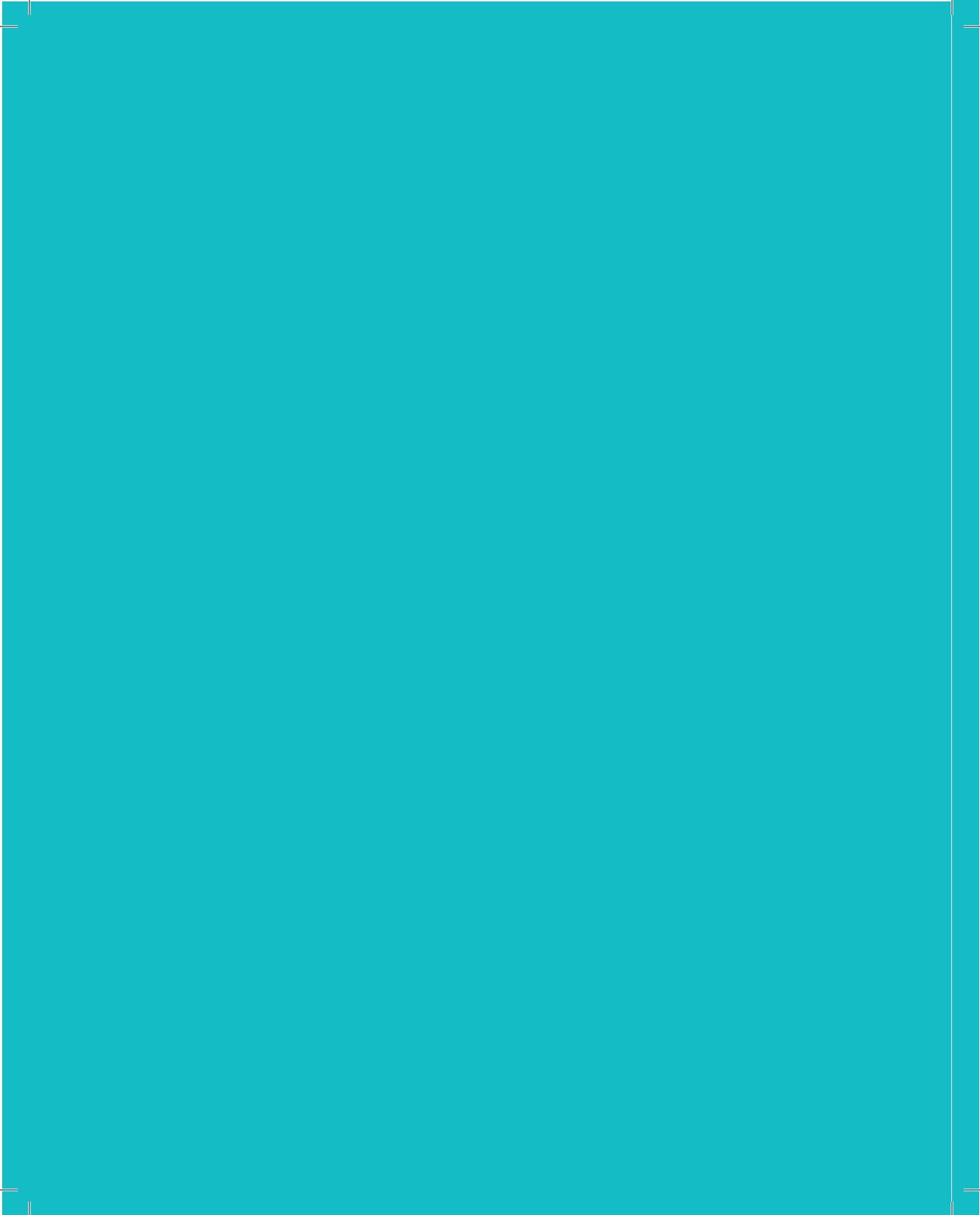
Rodríguez Zepeda, Jesús (2008), “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 4, México, 66 pp.

The Annotated 8 Principles of Government Data. Disponible en <www.opengovdata.org>. Consultado el 20 de octubre de 2017.

DOS MIRADAS SOBRE EL IMPACTO
DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, EN LA CIUDAD
DE MÉXICO. UNA PROPUESTA DE ELEMENTOS
PARA CONSTRUIR UNA METODOLOGÍA
DE EVALUACIÓN CUALITATIVA

EDGARDO
CLEMENTE FLORES

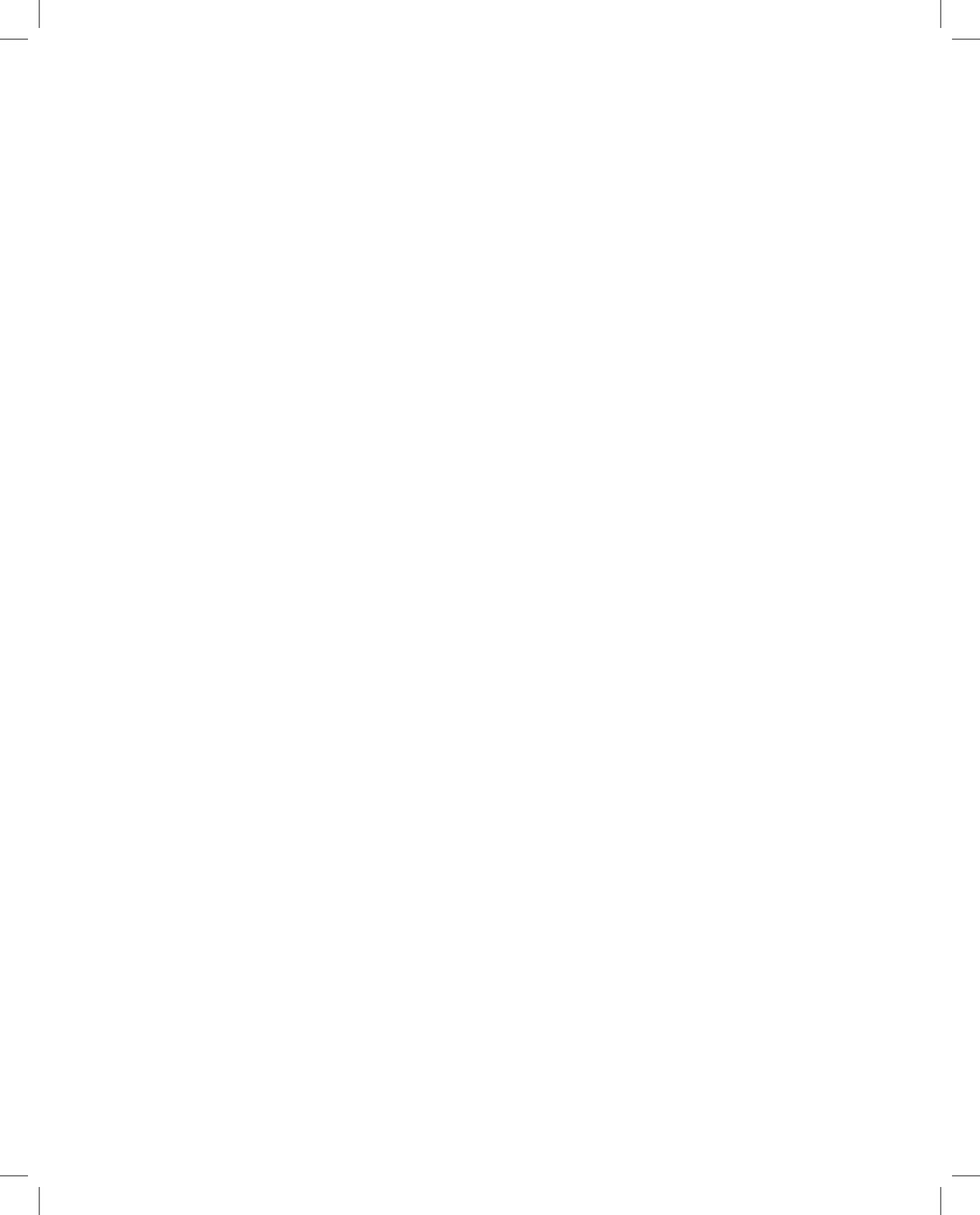
ENSAYO GANADOR
SEGUNDO LUGAR





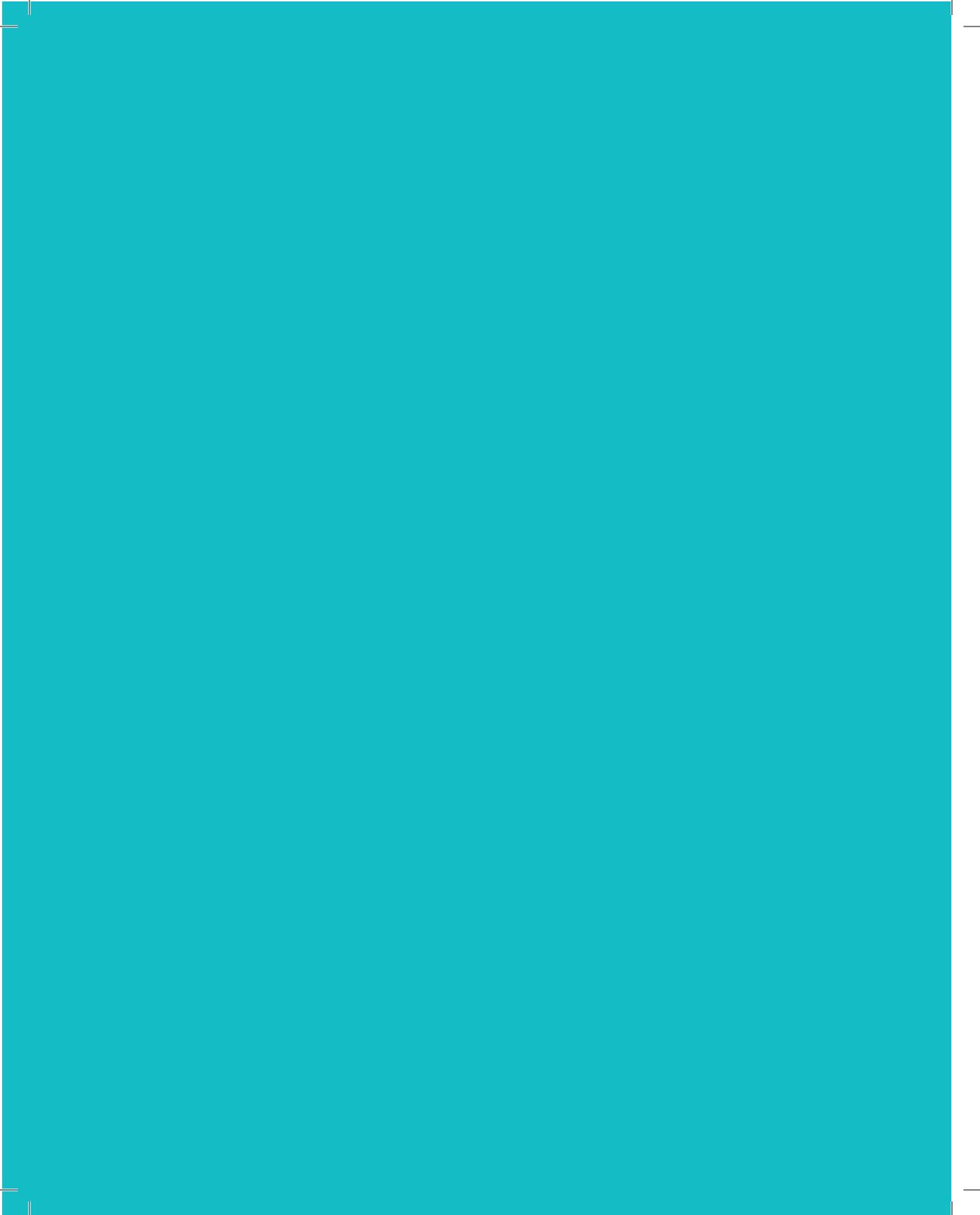
EDGARDO CLEMENTE FLORES

Licenciado en Ciencias de la Comunicación por la UNAM. Cursó los diplomados “Marco Institucional de la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales en el ámbito de la Ciudad de México”, en la UNAM; “Transparencia, Acceso a la Información Pública, Rendición de Cuentas y Protección de Datos Personales en la Ciudad de México”, en el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal y la UAM; y “Estudios electorales”, en el Centro de Estudios y Documentación Electoral y la UAM. Actualmente se desempeña como asesor académico en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.



ÍNDICE

Introducción	61
Resultados cuantitativos más relevantes del 5° Informe de actividades y resultados 2016, elaborado por el Info	65
La visión de las <i>Métricas de la Transparencia</i> , realizadas por el CIDE	71
<i>Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2017</i> , realizado por el INEGI	75
Propuesta de algunos elementos básicos para el diseño de una evaluación cualitativa al ejercicio del DAIP en la CDMX	79
Propuesta de dimensiones y perspectivas de análisis, para una evaluación cualitativa de la información con la que los sujetos obligados responden las solicitudes de información	81
Conclusiones	87
Fuentes	91



Introducción

Desde la mirada de una evaluación cuantitativa sobre el Impacto del Derecho de Acceso a la Información Pública¹ en la Ciudad de México, podríamos afirmar que nos encontramos en su etapa de consolidación democrática. Si construyéramos una metodología cualitativa para su evaluación, deberíamos de asumir, críticamente, que el ejercicio de este derecho humano está en una fase incipiente, observado a través de la lupa de la calidad y cualidades del tipo de respuestas y, esencialmente, de la información que el día de hoy recibimos como respuestas a nuestras solicitudes de información pública.

En la primera parte de este ensayo se presentan los resultados más relevantes de las evaluaciones cuantitativas sobre el ejercicio del DAIP a nivel local y federal, durante 2016, realizadas por el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito

¹ DAIP, en adelante.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Federal (InfoDF), y por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), respectivamente. Sucintamente se hace referencia a las más recientes *Métricas de la Transparencia*, presentadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Como una alternativa a las visiones anteriores, en la segunda parte se proponen algunos elementos básicos para la elaboración de una metodología para evaluar cualitativamente el ejercicio del DAIP en la Ciudad de México (CDMX). La propuesta se apoya, principalmente, en las dimensiones “Derecho de Acceso a la Información Pública” y “Transparencia”, analizadas cualitativamente desde la perspectiva de las variables “verificable” y “veraz”, que son dos de las cualidades que debe tener la información pública entregada por los sujetos obligados, según 14 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (LTAIPRCCM).

Para desarrollar el tema Impacto del Derecho de Acceso a la Información Pública en la Ciudad de México, es importante aportar una definición conceptual básica sobre el DAIP, y contextualizarlo en el marco del ejercicio del derecho a la información y la libertad de expresión. Esta última:

[...] es piedra angular de los derechos fundamentales y radica en el núcleo mismo del Estado democrático de derecho [es la] facultad de toda persona

de manifestar sus ideas, pensamientos u opiniones por cualquier medio. [...] la libertad de expresión, en su actual formulación, comprende tres libertades interrelacionadas: buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Estas tres libertades constituyen derechos subjetivos de los particulares frente al Estado, es decir, suponen que cualquier individuo puede, en relación con aquél, buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio, y que ese individuo tiene frente al Estado un derecho a que éste no le impida buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones e ideas por cualquier medio [...] la libertad de expresión comprende un conjunto de tres potestades interrelacionadas: buscar, recibir y difundir informaciones y opiniones (Flores, 2009, pp. 139-146).

Por otra parte, sobre el derecho a la información “Jorge Carpizo [y Ernesto Villanueva] han sostenido que el derecho a la información [en su sentido amplio], de acuerdo con el artículo 19 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, es la garantía fundamental que toda persona posee a atraerse información, a informar y a ser informada.” (Villanueva, 2003, pp. xvi-xvii). Por lo tanto, “el derecho de acceso a la información pública es, en suma, uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información en sentido amplio o también puede definirse como el derecho a la información en sentido estricto” (*ibidem*, p. xxix).

Por otra parte, en este trabajo la transparencia se entiende como una política pública que permite la apertura y publicidad de los asuntos públicos.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

[...] hasta estructurarse con los valores y prácticas de la democracia moderna, como medio que hace posible la vigencia del derecho de acceso a la información, combinando oportunidades y restricciones de carácter institucional [...] la transparencia se caracteriza por tener tres dimensiones[...]: 1) dimensión técnica: [...] procesos que la sustentan como operación de gobierno para diseñar y ejecutar las disposiciones que la constitucionalizan y legalizan; 2) dimensión política: [...] modo en que favorece el diálogo entre los gobernantes y los gobernados, y 3) la dimensión institucional: [...] es parte de las reglas del juego que se definen entre los actores que más influencia tienen para que sea una política pública.” (Uvalle, 2016, p. 199).

Resultados cuantitativos más relevantes del 5º. Informe de actividades y resultados 2016, elaborado por el InfoDF

Desde una perspectiva cuantitativa, que no se refiere a la sustancia cualitativa de la información proporcionada por los sujetos obligados, en el 5º. *Informe de actividades y resultados 2016*, del InfoDF, se afirma que “un aspecto elemental que muestra en qué ha evolucionado el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información Pública es el aumento en el número de Solicitudes de Información Pública (SIP) [...] la variedad sobre los temas de interés y características de quienes solicitan la información ha contribuido a la evolución del DAIP” (Instituto de Transparencia, 2017, pp. 18 y 21). Desde la óptica de una evaluación cuantitativa, esta aseveración es acertada. Desde la visión de una evaluación cualitativa, el diagnóstico sería diferente.

Los datos cuantitativos más relevantes del informe citado sobre el ejercicio del DAIP en la CDMX, durante 2016, son los siguientes:

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

- El número de solicitudes de información pública entre 2004 y 2009 se incrementó exponencialmente de 2 665 a 91 523.
- Entre 2009 y 2012 se presentó un decremento de solicitudes, al pasar de 91 523 a 86 341, respectivamente. El informe lo atribuye al crecimiento de las consultas a los portales web de los sujetos obligados y la cantidad de información alojada en ellos.
- Entre 2010 y 2012, el porcentaje de visitas a los portales web de los sujetos obligados se incrementó en 427.19%, al pasar de 2 236 387 a 9 553 643.
- Entre 2013 y 2016, el número de solicitudes se incrementó de 97 376 a 113 965.
- El número de solicitudes de 2016 se incrementó en 9.25% respecto al año 2014, en que se presentó el mayor número de SIP, previamente.

Número de solicitudes de información pública, recibidas en el Distrito Federal, por año, entre 2004 y 2016

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Año	Número de solicitudes	Porcentaje de incremento, respecto al año inmediato anterior
2004	2 665	
2005	4 359	63.3
2006	6 621	51.9
2007	19 044	187.6
2008	41 164	116.2
2009	91 523	122.3
2010	86 249	-5.8
2011	89 610	3.9
2012	86 341	-3.6
2013	97 376	12.8
2014	104 308	7.1
2015	96 260	-7.7
2016	113 965	18.4

Fuente: elaboración propia con datos del 5° Informe de actividades y resultados 2016.

El informe citado también sostiene la hipótesis de que el segundo factor cuantitativo que pudo influir, en los anteriores comportamientos de la variación de número de solicitudes, fue la mayor cantidad de información pública alojada en los portales web (transparencia focalizada), producto de la evolución de los criterios y metodologías de evaluación sobre la información pública de oficio, a partir del año 2012. Una evaluación a la luz de criterios cualitativos sobre la calidad de la nueva información pública alojada en los medios digitales, hubiera facilitado al InfoDF el despliegue de acciones institucionales para cerrar la brecha entre el incremento de la cantidad de información y su correspondiente calidad.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Continuando con la evaluación optimista del informe referido, en el cuadro 1 sobresale que del total de solicitudes de información pública presentadas durante el 2016 (113 965), el 91.18% fueron “tramitadas y atendidas”, lo que no se traduce mecánicamente en que hayan obtenido la información solicitada, con la consideración de que ésta sea facultad y competencia del sujeto obligado correspondiente.

En contraste, al analizar más adelante el *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2017*, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) encontraremos que en el año 2016, más del 25% de las respuestas de los sujetos obligados, a nivel federal, se agruparon en un rubro “No especificado” sobre las respuestas otorgadas a los solicitantes. También veremos que, prácticamente, cuatro de cada diez respuestas son potencialmente negativas infundadas al ejercicio del DAIP.

Las anteriores dos ideas sustentan la hipótesis principal de este trabajo que, si realizáramos una evaluación cualitativa de las respuestas de los sujetos obligados a las solicitudes de información pública, encontraríamos que la cantidad de información de calidad, veracidad y verificabilidad, entregada como respuestas a las solicitudes de acceso al DAIP, sería mucho menor.

Cuadro 1. Atención a las solicitudes de información pública, en el Distrito Federal, entre 2006 y 2016

Estado en que se encontraba la solicitud al final del periodo de corte	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tramitada y atendida	6 089	17 824	38 043	84 182	79 411	81 363	78 024	87 625	94 276	85 912	103 917
Pendiente	252	515	1 996	3 780	2 166	2 551	2 029	3 241	4 172	5 074	4 030
Prevenida	29	19	28	51	45	300	431	707	526	175	358
Cancelada porque el solicitante no atendió la prevención*	251	658	1 065	3 475	4 576	5 359	5 811	5 775	5 323	5 086	5 648
Cancelada a petición del solicitante*		28	32	35	51	37	46	28	11	13	12
Total	6 621	19 044	41 164	91 523	86 249	89 610	86 341	97 376	104 308	96 260	113 965

* Estas clasificaciones se incluyeron en el año 2007, mientras que en 2006 se incluyeron en el rubro "Cancelada".

Fuente: elaboración propia con datos del 5º Informe de actividades y resultados 2016.

En el cuadro 2 observamos, en primer término, que registra 10 048 solicitudes de información pública menos, en 2016, que las asentadas en el mismo año del cuadro 1. Además, sobre el tipo de respuestas a las solicitudes de información pública, realizadas en 2016, resalta que 75.90% fueron aceptadas; 1.25%, de acceso restringido; 0.13%, inexistencia de la información; 8.60%, orientada; 13.39%, turnada; y, 0.69%, improcedente.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

De los porcentajes anteriores correspondientes al tipo de respuestas brindadas a las solicitudes de información en 2016, se infiere que sin considerar las que fueron aceptadas y las improcedentes, existe un 23% de respuestas que, potencialmente, pudieron obtener información pública. Para este nicho de oportunidad, una evaluación cualitativa podría discernir la factibilidad de obtener una respuesta favorable, redundando en una evaluación cualitativamente mucho mejor, trascendiendo la perspectiva netamente cuantitativa. La propuesta que se presenta más adelante camina en ese sentido.

Cuadro 2. Tipo de respuesta a las solicitudes de información pública, en el Distrito Federal, entre 2006 y 2016

Tipo de respuesta	Número de solicitudes de información pública, por año										
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aceptada	4 974	14 521	32 621	73 452	62 881	60 661	56 840	60 136	69 363	64 660	78 878
Acceso restringido	201	539	666	798	1 042	1 634	1 618	2 397	1 291	1 101	1 305
Inexistencia de información	235	814	957	295	109	163	133	408	235	163	138
Orientada	679	1950	2 479	3 269	4 293	5 654	7 187	8 708	8 915	6 815	8 946
Turnada	-	-	1 320	6 220	10 988	12 912	11 709	15 255	13 861	12 768	13 923
Improcedente (conforme al Art. 57, párrafo II de la LTAIPDF)	-	-	-	148	98	339	537	721	611	405	727
Total	6 089	17 824	38 043	84 182	79 411	81 363	78 024	87 625	94 276	85 912	103 917

Fuente: elaboración propia con datos del 5° Informe de actividades y resultados 2016.

La visión de las Métricas de la Transparencia, realizadas por el CIDE

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), a través de las denominadas *Métricas de la Transparencia en 2007, 2010, 2014 y 2017*, ha diseñado y aplicado metodologías (CIDE, 2014; Cejudo, 2017) para medir (cuantitativamente) cómo los sujetos obligados han cumplido sus obligaciones para responder las solicitudes de acceso a la información pública.

En un primer análisis esquemático y preliminar, sus resultados muestran que cerca de 90% de las solicitudes fueron atendidas formalmente por los sujetos obligados. Pero, por otra parte, los mismos estudios referidos explican que sólo un poco más de 50% de los solicitantes expresan satisfacción con la calidad de la información que les fue proporcionada.

En la más reciente Métrica de la Transparencia 2017 (Cejudo, 2017), el CIDE presenta resultados sobre la cantidad de solicitudes de

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

información pública atendidas por los sujetos obligados a nivel nacional; sobre los aspectos formales de las normatividades federal y locales en la materia; y la cantidad de información pública de oficio alojada en los portales institucionales de internet. Pero el aspecto cualitativo de las respuestas y del contenido y calidad de la información entregada por los sujetos obligados a los solicitantes, no es un objetivo de esta *Métrica*. Sin embargo, encontramos un dato interesante sobre la percepción de las personas respecto de la información relativa al ejercicio de recursos públicos y sus consecuentes actos de autoridad:

[...] en una muestra de 908 sujetos obligados, que supuso la revisión de 754 portales y el envío de 3 635 solicitudes de información [...] Como resultado de la *Métrica*, se calculó el Índice de Gobierno Abierto en México, que obtuvo un puntaje de 0.39 (en una escala de 0 a 1).

[...] En términos de transparencia, hay un mejor desempeño cuando se analiza desde la perspectiva ciudadana (0.54) que desde la gubernamental (0.46). *Esto significa que cuando una persona hace una pregunta sobre una actividad de interés ciudadano a algún sujeto obligado, es más probable que encuentre una respuesta con información completa y en un formato claro, que cuando lo hace sobre una actividad administrativa de la dependencia. Este patrón de comportamiento se replica en los estados y en los diversos tipos de sujetos obligados y ámbitos de gobierno (cursivas mías).*

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

De las solicitudes de información realizadas, 83.24% obtuvo una respuesta. El Índice de Gobierno Abierto en México es de 0.39 (en una escala de 0 a 1) [...] este índice comprende la medición de la transparencia, donde la calificación es de (0.50), y de la participación (0.28), observadas tanto desde la perspectiva gubernamental como desde la ciudadana. (Cejud, 2017, pp. 2-26).



Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2017, realizado por el INEGI

En el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2017, realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a principios de este año, se observa que de las 21 727 solicitudes de acceso a la información pública y protección de datos personales (desagregado en 97.8% y 2.2%, respectivamente) realizadas durante 2016 ante el INAI y los Órganos Garantes locales, prácticamente nueve de cada diez solicitudes (89.9%) se realizaron a través de un medio informático (cuadro 3).

Además, señala que de las 20 497 solicitudes de información pública respondidas por el INAI y los Órganos Garantes locales durante 2016, el 63.7% obtuvieron la “información total” requerida; 4% fue “improcedente”; y en 32.2% de los rubros restantes se incluyen las solicitudes “orientadas” (20.2%), “turnadas” (6.6%), “inexistencia de la información” (2.0%), “otro tipo” de respuestas (1.4%), “información parcial otorgada” (0.9%), “negada

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

por clasificación” (0.6%) y “no especificado” (0.5%), que en conjunto representan, prácticamente, la tercera parte de las solicitudes respondidas.

Cuadro 3

20 497 solicitudes respondidas en materia de acceso a la información pública	
Otorgando información total	63.7%
Orientada	20.2%
Turnada	6.6%
Improcedente	4.0%
Inexistencia de información	2.0%
Otro tipo de respuesta	1.4%
Otorgando información parcial	0.9%
Negada por clasificación	0.6%
No especificado	0.5%

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2017.

En el caso del total de solicitudes de acceso a la información pública (497 369) respondidas por los sujetos obligados, al cierre de 2016, 58.7% de ellas obtuvieron la “información total” requerida; 0.8% fue “improcedente”; y en 40.5% de los rubros restantes se incluyen las solicitudes “orientadas” (5.5%), “turnadas” (3.1%), “inexistencia de la información” (1.8%), “otro tipo” de respuestas (1.4%), “información parcial otorgada” (1.6%), “negada por clasificación” (1.2%) y “no especificado” (25.9%), que en conjunto representan más de cuatro de cada diez solicitudes respondidas (cuadro 4).

Estos porcentajes anteriores, 32.2% y 40.5%, de las respuestas de los órganos garantes y los sujetos obligados a solicitudes de información pública, respectivamente, constituyen, en mi hipótesis, grupos de solicitudes

de información pública que, potencialmente, pudieron haber accedido exitosamente a ella. En este trabajo se proponen algunos elementos básicos para diseñar una futura evaluación cualitativa para investigar a estos segmentos pasados, presentes y futuros, con el objetivo de aplicarla al caso específico de la Ciudad de México, en favor de la calidad de las respuestas y de la información con la que los sujetos obligados responden a las solicitudes de información pública.

Cuadro 4

497 369 solicitudes respondidas en materia de acceso a la información pública	
Otorgando información total	58.7%
Orientada	5.5%
Turnada	3.1%
Inexistencia de información	1.8%
Otorgando información parcial	1.6%
Otro tipo de respuesta	1.4%
Negada por clasificación	1.2%
Improcedente	0.8%
No especificado	25.9%

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2017.



Propuesta de algunos elementos básicos para el diseño de una evaluación cualitativa al ejercicio del DAIP en la CDMX

Ante el segmento ubicado entre el 32.2 % y 40.5% de las respuestas de los órganos garantes y los sujetos obligados a las solicitudes de información pública presentadas hasta 2016, referidas anteriormente, se proponen algunos elementos para diseñar en el futuro inmediato una evaluación cualitativa que investigue en este parámetro específico de respuestas, la calidad y aspectos cualitativos del tipo de respuestas y de la información proporcionada a las personas, con el objetivo de mejorar el ejercicio del DAIP en la Ciudad de México.

La propuesta se basa en aportar algunos elementos para construir una investigación de tipo descriptiva que permita indagar sobre la relación causa-efecto entre los aspectos cuantitativos y cualitativos inherentes a las respuestas que los sujetos obligados de la Ciudad de México brindan a las solicitudes de información pública. El enfoque de la investigación sería cualitativo, entendido como un paradigma con base en el cual “los

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

significados se extraen de los datos” (Hernández *et al.*, 2014, p. 2), su proceso de reflexión es inductivo, se analiza la realidad “subjetiva”, se facilita la riqueza interpretativa y se contextualiza la investigación sobre el objeto de estudio.

Como una consideración previa al planteamiento de la propuesta para construir una metodología de evaluación cualitativa, es fundamental señalar que en la actual Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México se establece, en su artículo 14, que los sujetos obligados deberán garantizar que la información pública que generen, publiquen y entreguen a los solicitantes sea “accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y atenderá las necesidades del Derecho de Acceso a la Información Pública de toda persona”.

Con base en lo anterior, se propone que para la realización de una evaluación cualitativa de la información con la que los sujetos obligados responden a las solicitudes de información pública, se utilicen las dimensiones “Derecho de Acceso a la Información Pública” y “Transparencia” (definidas conceptualmente al inicio de este trabajo), y analizarlas cualitativamente desde la perspectiva de las variables “verificable” y “veraz”, que son dos de las cualidades que debe tener la información pública entregada por los sujetos obligados, citado anteriormente.

Propuesta de dimensiones y perspectivas de análisis, para una evaluación cualitativa de la información con la que los sujetos obligados responden las solicitudes de información

En el cuadro 5 se presenta la forma en que estas dimensiones se podrían operacionalizar, a través de las perspectivas de análisis propuestas.

Cuadro 5.

	Dimensión “Derecho de Acceso a la Información Pública”	Dimensión “Transparencia”
Perspectiva “verificable”	¿La información que los sujetos obligados entregan a las personas es verificable, en el marco de sus facultades y atribuciones relativas a la información pública solicitada?	¿El sujeto obligado realiza una política pública de transparencia en la publicación de la información solicitada, a través de la información pública de oficio y la transparencia proactiva, en el marco de sus facultades y atribuciones relativas a la información pública solicitada?
Perspectiva “veraz”	¿La información que los sujetos obligados entregan a las personas es veraz, en el marco de sus facultades y atribuciones relativas a la información pública solicitada?	¿El sujeto obligado realiza una política pública de transparencia en la publicación de la información solicitada, a través de la información pública de oficio y la transparencia proactiva, en el marco de sus facultades y atribuciones relativas a la información pública solicitada?

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Si, hipotéticamente, aplicáramos una evaluación cualitativa a un rubro específico de los resultados presentados en el *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2017*, realizado por el INEGI, del rubro “Solicitudes respondidas en materia de acceso a la información pública”, utilizaríamos el segmento “no especificado” (que representó un poco más de 25% del tipo de respuestas) como una primera unidad de estudio, bajo la hipótesis de que en él se incluyeron solicitudes de información pública a las cuales, potencialmente, se negó el ejercicio de su derecho de acceso a la información pública. En segundo término, las unidades de estudio serían los rubros “solicitudes orientadas”, “solicitudes turnadas”, “inexistencia de la información”, “otro tipo de respuestas”, “información parcial otorgada”, “negada por clasificación” y “no especificado”, dentro de una futura evaluación cualitativa a los sujetos obligados de la Ciudad de México.

Las variables de análisis que se utilizarían para la evaluación cualitativa, serían:

- Accesibilidad de la información.
- Confiabilidad de la información.
- Verificabilidad de la información.
- Veracidad de la información.
- Oportunidad de la información.

La razón de proponer estas variables es que en la *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México*, éstas representan las características de la información pública que deben entregar los sujetos obligados, en respuesta a las solicitudes de información. Estas cualidades de la información se establecen en su artículo 14.

En esta fase piloto del diseño de una evaluación de tipo cualitativa, los instrumentos que se proponen para obtener la información entregada como respuesta a las solicitudes de información pública, contenida en la muestra por evaluar, la obtendremos del sistema denominado *Consulta de solicitudes de información del InfoMex DF* (<http://www.infodf.org.mx/index.php/solicita-informacion-publica/consulta-de-solicitudes.html>), en el que se alojan las solicitudes de información pública, sus respectivas respuestas y los documentos con los que se respondieron.

Para realizar el análisis de los datos recabados en la anterior fase de la evaluación cualitativa, se propone utilizar el modelo de *Análisis de contenido*, propuesto por Klaus Krippendorff² quien lo define, en general, como “una técnica de investigación destinada a formular, a partir de

² El análisis de contenido “procura comprender los datos, no como un conjunto de acontecimientos físicos, sino como fenómenos simbólicos, y abordar su análisis directo. [El análisis de contenido posee tres características que lo diferencian:] En primer lugar, [...] *tiene una orientación fundamentalmente empírica*, exploratoria, vinculada a fenómenos reales y de finalidad predictiva. [...] En segundo lugar, *el análisis de contenido trasciende las nociones convencionales del contenido* como objeto de estudio, y está estrechamente ligado a concepciones más recientes sobre los fenómenos simbólicos. Esto puede situarse dentro del contexto de una conciencia distinta acerca de la comunicación humana, de los nuevos

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que puedan aplicarse a su contexto” (p. 28). La finalidad de utilizar esta metodología sería generar conocimientos nuevos sobre la información que los sujetos obligados de la Ciudad de México entregan como respuestas a las solicitudes de información pública. El hallazgo de conocimientos nuevos, producto de la aplicación de la metodología del análisis de contenido, representarían la posibilidad de dar un salto cualitativo en la calidad del ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Ciudad de México.

Krippendorff cita, más adelante, dos definiciones específicas más:

Otra definición, la de Berelson (1952) [citado en Krippendorff, 1997, pp. 29-32], sostiene que el análisis de contenido es “una técnica de investigación para la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación”.

[...] La formulación de inferencias específicas –que es la clave que distingue entre el procesamiento de datos simbólicos y de datos no simbólicos, delineando así el ámbito del análisis de contenido– no está enteramente ausente de otras definiciones. Por ejemplo, Holsti y Stone [*ídem*] abogan por una definición que se aparta de la de Berelson por lo menos en dos aspectos importantes. En

medios de comunicación y del papel que éstos desempeñan en la transmisión de información dentro de la sociedad [...] [En tercer lugar] el interés empírico por los hechos simbólicos ya no puede aplicarse al estudio de los mensajes de forma aislada, ni reducir la comunicación a un proceso psicológico o considerar las interpretaciones [...]” (1997, pp. 7-11).

primer lugar, reconoce el carácter inferencial de la codificación de unidades textuales en categorías conceptuales. En segundo lugar, convierte las inferencias en su principal preocupación: “El análisis de contenido es una técnica de investigación para formular inferencias identificando de manera sistemática y objetiva ciertas características especificadas dentro de un texto.”

Para la operacionalización de las unidades de análisis de esta evaluación cualitativa, se utilizaría esta última definición porque permite codificar las variables “verificabilidad de la información” y “veracidad de la información”, dentro de las categorías conceptuales “Derecho de Acceso a la Información Pública” y “Transparencia”. Finalmente, para la operacionalización se utilizarían los índices “datos”, “contexto de los datos”, “objetivo del análisis de contenido”, “inferencia” y “validez”.



Conclusiones

La primera conclusión es que la calidad e impacto social del actual ejercicio del DAIP en la CDMX mejoraría notablemente si a través de evaluar cualitativamente las respuestas e información que entregan los sujetos obligados, en respuesta a las solicitudes de las personas, el InfoDF establece nuevos criterios cualitativos para el cumplimiento de sus obligaciones comunes y específicas de transparencia.

Para ello, la metodología del análisis de contenido de Klaus Krippendorff, con base en la cual se proponen en este trabajo algunos elementos básicos para el diseño de una futura evaluación cualitativa, es uno de los instrumentos metodológicos que podría facilitar la consecución de tales objetivos.

La segunda conclusión es que una condición *sine qua non* previa para hacer realidad la propuesta inicial, es imprescindible para mejorar

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

las capacidades institucionales del InfoDF para que tenga las condiciones básicas de operación que le permitan promover un mejor ejercicio del DAIP que abone la construcción de una mejor democracia participativa en la CDMX.

Si la aplicación de una evaluación cualitativa al ejercicio del DAIP en la CDMX se hiciera realidad, la ventana de oportunidad que representa el DAIP se ampliaría significativamente para que las personas se transfiguren de objetos a sujetos sociales corresponsables de y para conocer, investigar, difundir y contribuir con la transparencia del ejercicio de los recursos públicos utilizados por los sujetos obligados de la Ciudad de México.

Por otra parte, llama poderosamente la atención que de los resultados del *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2017*, realizado por el INEGI, relativos a que del total de solicitudes de acceso a la información pública (497 369) respondidas por los sujetos obligados, al cierre de 2016, 58.7% de ellas obtuvieron la “información total” requerida; 0.8% fue improcedente; y en el 40.5% de los rubros restantes se incluyen las solicitudes orientadas (5.5%), turnadas (3.1%), inexistencia de la información (1.8%), otro tipo de respuestas (1.4%), información parcial otorgada (1.6%), negada por clasificación (1.2%) y no especificado (25.9%); por lo que es posible que en este último porcentaje podrían encontrarse solicitudes a las que se negó el cumplimiento al derecho de acceso a la información pública.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

De los anteriores datos se concluye que el probable porcentaje de solicitudes de información en la CDMX contenidas en el rubro “no especificado” en el tipo de respuesta obtenido (integradas en el estudio nacional del INEGI), oscila cerca de 25.9%. Es decir, posiblemente una de cada cuatro de las solicitudes de información pública obtuvieron una respuesta “no especificada”, a las que hipotéticamente se negó el ejercicio del DAIP. Con base en lo anterior, se justifica la necesidad de contar con una metodología para evaluar cualitativamente estos nichos de oportunidad en el ejercicio del DAIP, con el objetivo de transparentar mejor las respuestas de los sujetos obligados.



Fuentes

- Álvarez Carrera, Daniel (2015), *Análisis cualitativo de la transparencia en la banca ética y la banca tradicional en España*, Universidad de Cantabria. Disponible en <<https://repositorio.unican.es/xmlui/bitstream/handle/10902/7890/ALVAREZCARRERADANIEL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Consultado el 25 de octubre de 2017.
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura (2016), Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*. Disponible en <<http://www.infodf.org.mx/documentospdf/Ley%20de%20Transparencia,%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20y%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%20de%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico.pdf>>. Consultado el 25 de octubre de 2017.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) (2014), *Métrica de la transparencia 2014. Transparencia y acceso a la información en México*. Disponible en <<http://www.metricadetransparencia.cide.edu>>.
- Cejudo, Guillermo (coord.) (2017), *Métrica de gobierno abierto. Reporte de resultados 2017*, CIDE- INAI. Disponible en <<http://eventos.inai.org.mx/metricasga/images/docs/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>>. Consultado el 18 de abril del 2017.

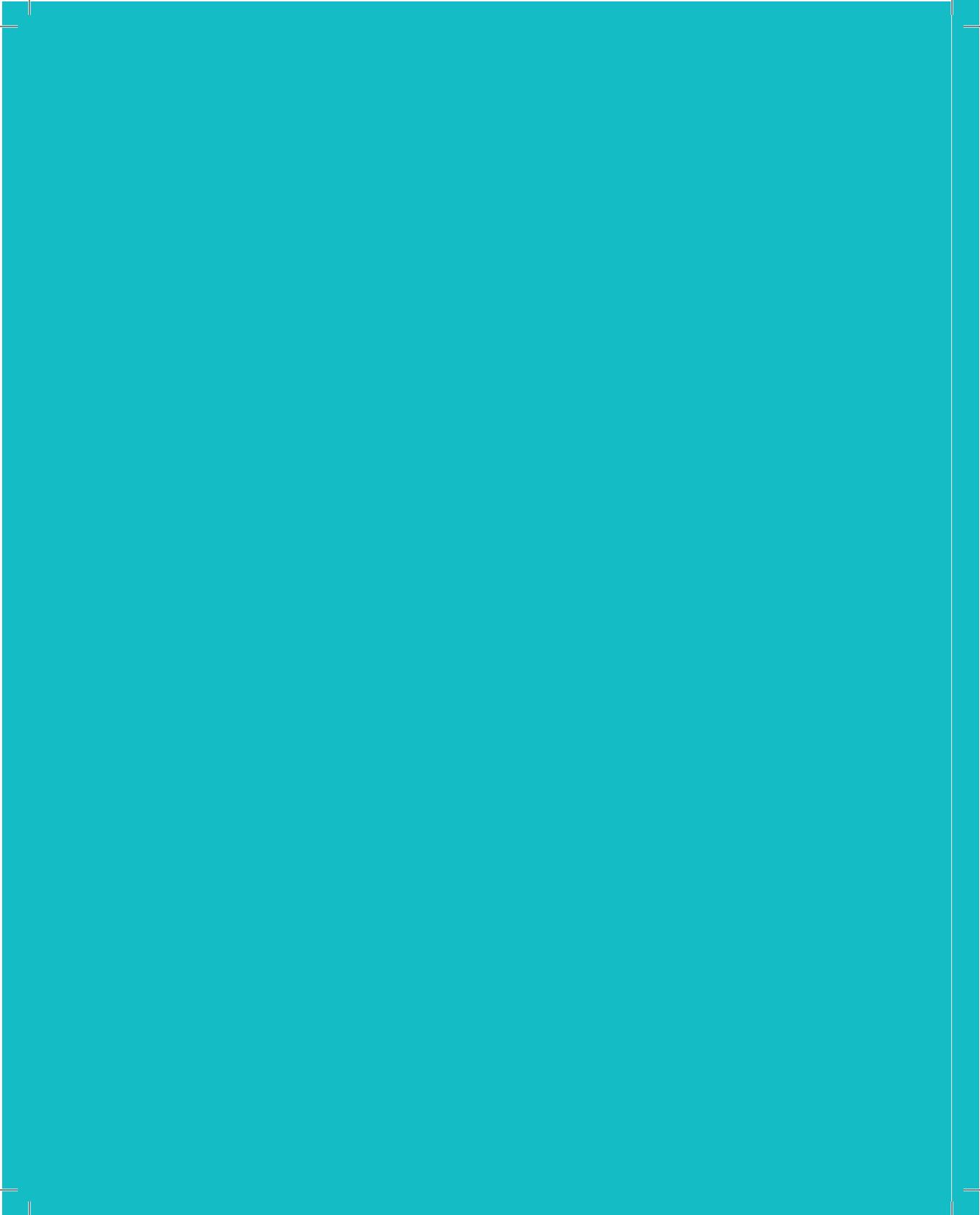
10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

- Flores Ávalos, Elvia (coord.) (2009), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa.
- Hernández Sampieri, R., C. Fernández y P. Baptista (2014), *Metodología de la Investigación*, México, Mc Graw-Hill.
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (2017), 5°. *Informe de actividades y resultados 2016*. Disponible en <http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/7/2016/INFORME_2016_WEB_2.pdf>. Consultado el 19 de abril de 2017.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017), *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2017*. Disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cntaippdpe/2017>>. Consultado el 30 de octubre de 2017.
- Krippendorff, Klaus (1997), *Metodología de análisis de contenido*, España, Paidós Comunicación, 268 p.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2016), “Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 226, pp. 199-220.
- Villanueva, Ernesto (2003), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO,
TRANSPARENCIA Y CONGRESO LOCAL.
TRANSICIÓN HACIA UNA CIUDAD
CON DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

ALEJANDRA STEPHANIE
QUEZADA FERREIRA

ENSAYO GANADOR
TERCER LUGAR





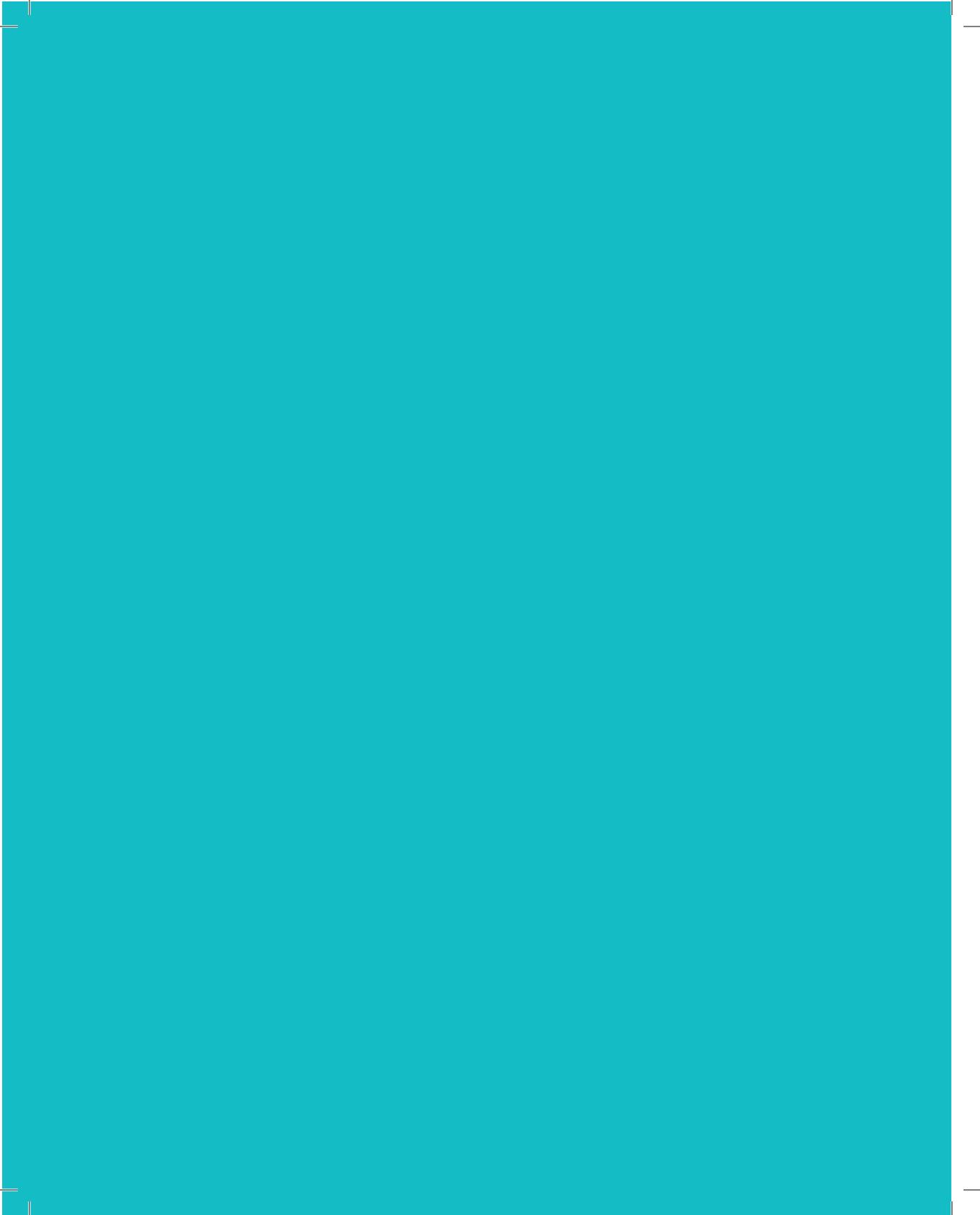
ALEJANDRA STEPHANIE QUEZADA FERREIRA

Licenciada en Derecho por la UNAM. Ganadora en el Primer Concurso Nacional de Ensayo sobre el Congreso Constituyente de 1916-1917 con el ensayo “Congreso Constituyente de 1916-1917. Creador de la Primera Carta Magna que consolidó al federalismo como una realidad en México”, organizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Ganadora en el Primer Concurso Nacional de Derecho Constitucional organizado por la Secretaría de Gobernación. Voluntaria en la Clínica Jurídica del Programa de Derechos Humanos de la UNAM: se desempeñó en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México y actualmente presta sus servicios para la administración pública de la Ciudad de México.



ÍNDICE

<i>Introducción</i>	99
<i>Planteamiento de un contexto de transición de la transparencia y de la Ciudad de México</i>	101
<i>Cimientos de una nueva ciudad democrática y transparente</i>	107
<i>Regulación Constitucional:</i>	
<i>Transparencia y derecho al desarrollo</i>	107
<i>Congreso de la Ciudad de México y su relación con la transparencia</i>	116
<i>Áreas de oportunidad para un Congreso transparente. Propuestas desde una postura reactiva y proactiva</i>	127
<i>Conclusiones</i>	135
<i>Fuentes</i>	137



Introducción

Es bien sabido que el contexto y la dinámica de una ciudad no se definen exclusivamente por la perspectiva jurídica, sino por factores políticos, económicos, culturales, etcétera, que se encuentran sometidos al cambio constante y vertiginoso; sin embargo, no se puede negar que el Derecho es receptáculo de la realidad en aras de dar respuesta a las necesidades de la población y, por lo tanto, constituye una vía para establecer la configuración jurídica y axiológica¹ del gobierno en la ciudad, así como para lograr un nivel de desarrollo y calidad de vida de los pobladores.

La actual transición de Distrito Federal a Ciudad de México presenta la ocasión para revelar el papel que juega la transparencia como cimiento de una entidad federativa y como factor determinante en una estructura de

¹ Haciendo referencia a valores que aunque no son de definición concreta y única, se han identificado como ideales dignos de pretender incluso desde la independencia de nuestro país como la democracia, igualdad, libertad y derechos, y más tarde conquistas sociales que sin ser la excepción se han anhelado en las entidades que conforman la federación llamada Estados Unidos Mexicanos.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

gobierno sana, específicamente a partir de su implementación en el Poder Legislativo. Por ello, en este ensayo primero se abordará el contexto de transformación hacia la Ciudad de México y su relación con el derecho de acceso a la información y la transparencia; además se desarrollará el impacto de éstos conforme a los principios y la regulación de los derechos humanos y de los pilares rectores contenidos en la primera Constitución de la Ciudad de México. Subsecuentemente se explicará la naturaleza y relevancia del futuro Congreso de la Ciudad como factor determinante en el ejercicio de los derechos políticos, representación y la evolución hacia la democracia participativa y cómo la transparencia es un elemento que lo hará posible, por lo que se plantean áreas de oportunidad y propuestas para maximizar la cultura de transparencia y rendición de cuentas en el futuro Congreso de la Ciudad de México.

Planteamiento de un contexto de transición de la transparencia y de la Ciudad de México

El acceso a la información, rendición de cuentas, protección de datos personales, en general la transparencia, se ha renovado y tomado un auge como elemento demandado por la población de la Ciudad de México; por ende, el 6 de mayo de 2016 se publicó en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México hoy vigente que, es preciso señalar, se adecua a los parámetros más actuales de dicha materia en el orden nacional en virtud de que sigue las directrices que a manera de guía proporciona la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.² Lo anterior demuestra una postura activa en la Ciudad de México por el alcance pleno de la transparencia.

² La naturaleza de las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión es la de ser de aplicación en todas las entidades de la República sin que ello implique violar su autonomía normativa, en virtud de que la ley general contiene un marco mínimo con directrices a partir del cual cada entidad podrá expedir su propia legislación en la materia. Véase la tesis aislada P. VII/2007 *Leyes Generales. Interpretación del Artículo 133 Constitucional*, emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Concluidos aquellos antecedentes, se puede avizorar que a poco más de dos años de la expedición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en el ámbito local, al gobierno de la Ciudad de México se le presenta la oportunidad ya no sólo de adecuarse a las directrices proporcionadas por el Congreso de la Unión, sino incluso de ser propositiva y moderna ampliando el alcance de los derechos en cuestión. Esto a raíz de una de las reformas más recientes y polémicas de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos: la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, a partir de la cual el Distrito Federal pasa a ser la Ciudad de México con el carácter de entidad federativa con autonomía en su régimen interior, así como en su organización política y administrativa.

Independientemente de un cambio de nombre, este territorio es aún la capital de México, la sede de los Poderes de la Unión y siempre ha sido una entidad integrante de la federación que, a pesar de que no alcanza una naturaleza igual a la de un estado de la República³ si es cierto que se ha dado cabida a un cambio sustancial en esta entidad como ninguna otra lo ha experimentado durante este siglo. Lo anterior porque con fundamento en los artículos transitorios Octavo y Noveno, fracción I, inciso f) del decreto de reforma antes mencionado, se dispuso la creación de la primera Constitución de la Ciudad de México y en consecuencia se instauró

³ Asunto por mucho interesante en el sistema jurídico de la Ciudad de México y el federal, que no será abordado en este documento dado que ello implicaría mayor profundidad en un tema que ocuparía la atención hacia un estudio constitucional y no del tema que nos convoca.

–con la presencia de múltiples expresiones de controversia y descontento social– la H. Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, que en la sesión solemne del 31 de enero de 2017 aprobó la constitución política de dicha entidad, cuyo decreto fue publicado el 5 de febrero de 2017 en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México*, por lo que no es un sinsentido avizorar un vuelco que permitirá dar vida realmente a una nueva ciudad.

Ante tales hechos, la estructura gubernamental y el estatuto de gobierno del antes Distrito Federal agonizan y finalmente serán reemplazados por el régimen que instruye la constitución local que entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, pero queda cuestionarse: ¿todo aquel camino de decisiones políticas, reforma a la constitución federal y la creación de un texto constitucional local que todavía no es vigente, tiene alguna relevancia para la transparencia y el derecho de acceso a la información y sus implicaciones en la Ciudad de México?

La respuesta es afirmativa y encuentra su justificación en los argumentos siguientes: todo el desarrollo multifacético que desembocó en la expedición de la primera Constitución de la Ciudad de México no debe ser entendido como una tarea completa y acabada, pues por el contrario, es el inicio de un proceso de renovación que, de la lectura del texto de la constitución local, se advierte que se hará en las instituciones, funciones de gobierno, delimitaciones geográficas, electorales e incluso en materia de derechos humanos. Por supuesto ello no implica crear un

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

país independiente de México, ni destruir todo lo existente en el Distrito Federal, pues ello sería una práctica irracional en la que serían desechados sin razón los avances y conquistas alcanzadas antes, además de que erigir la Ciudad de México partiendo de la nada sería una tarea más que titánica, inviable.

Entonces, en el devenir de la construcción de una nueva ciudad se han tomado cimientos de la entidad anterior y se apuesta por su robustecimiento, perfeccionamiento y miras a la modernidad tomando en consideración hasta los tratados internacionales –en los términos de que éstos son reconocidos e incorporados por la constitución federal– y principios previstos en la Carta Magna de la República Mexicana.

Y es justo en esa secuencia donde la transparencia y acceso a la información –con sus demás implicaciones y efectos– tienen una cuadratura ambivalente. En un primer sentido, es uno de los derechos que se pretende y debe ser mejorado toda vez que no se aceptará un retroceso; en el otro, es un elemento imprescindible en la transformación de la capital del país, pues en pleno siglo **xxi** no se concibe pensar en cualquier ciudad sin un mínimo de transparencia; de hecho, es posible afirmar que se ha convertido en uno de los pilares de la sociedad actual. Así, una cultura de transparencia figura como uno de los factores mejorables, pero también como una de las herramientas que asegura que la transición que se ha vuelto una realidad paulatina en la Ciudad de México finalmente se concrete en evolución y

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

en Estado de Derecho,⁴ que “no es sólo una concepción jurídica. Debe ser, además y fundamentalmente, un conjunto de compromisos éticos de autoridades y gobernados, vigilados por una opinión pública, libre, que impidan los abusos, los excesos, la utilización de resquicios para obtener lo que la institucionalidad no permite y, en suma, el abuso de las normas de derecho” (Evans de la Cuadra, p. 521).

⁴ En este párrafo no se debe leer la expresión Estado de manera aislada como un país independiente y soberano, sino como una expresión compuesta de dos términos: Estado de Derecho, con la definición que se ofrece más adelante.



Cimientos de una nueva ciudad democrática y transparente

Regulación constitucional: transparencia y derecho al desarrollo

Se advierte que el futuro de la transparencia, como consecuencia del acceso a la información, está determinado invariablemente por el contenido de la Constitución de la Ciudad de México; por ello, resulta pertinente profundizar en los detalles de su papel en el elenco de derechos humanos.

A partir de la lectura del artículo 3 de la constitución local se observa, como parte de los principios rectores, el sustento y respeto de los derechos humanos cuya regulación se desglosa en el Título Segundo de la Carta de Derechos. Se prevé un catálogo amplio de derechos en virtud de que se reconocen el goce de aquellos que estén incluidos no sólo en la constitución local, sino también en la Carta Magna Federal y en los tratados e instrumentos internacionales.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

De la constitución federal se han retomado los principios de universalidad, interdependencia e indivisibilidad, y se agregan los de complementariedad, integralidad, progresividad y no regresividad, así como las obligaciones generales y específicas de las autoridades⁵ y el principio pro persona. Además, los derechos humanos constituyen el parámetro a partir del cual se velará por la regularidad de la constitución, razón por la cual no sólo son un principio rector, sino además son un factor que debe ser cumplido para garantizar la vigencia de la constitución y la determinación de las demás normas de la ciudad a partir de la observancia de la misma.

Ahora bien, la regulación constitucional de la transparencia en el último párrafo del preámbulo de la Constitución Política de la Ciudad de México indica: “Guardemos lealtad al eco de la antigua palabra, cuidemos nuestra casa común y restauremos, por la obra laboriosa y la conducta solidaria de sus hijas e hijos, la transparencia de esta comarca emanada del agua.” Más que una referencia poética, denota la importancia de la participación ciudadana para construir una cultura de transparencia que, cabe señalar, reconoce que no es una obra perfecta.

⁵ Obligaciones generales: promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Obligaciones específicas: prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Además, de conformidad con el artículo 3.2.b, la transparencia es uno de los principios que caracteriza a la rectoría del ejercicio de la función pública, es decir, se aspira a una guía y contenido inexorable del gobierno y de la autoridad.⁶ Posteriormente se observa que el derecho a la información se ha clasificado dentro del grupo de aquellos que conformarán una ciudad democrática, título del artículo 7, que regula:

D. Derecho a la información

1. Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural, suficiente y oportuna, así como a producirla, buscarla, recibirla y difundirla por cualquier medio.

2. Se garantiza el acceso a la información pública que posea, transforme o genere cualquier instancia pública, o privada que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad o de interés público. Esta información deberá estar disponible en formatos de datos abiertos, de diseño universal y accesible.

⁶ Ya sea autoridad por mandato de ley o *de facto*, es decir, un particular facultado para realizar funciones equiparables a las de la autoridad.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

3. En la interpretación de este derecho prevalecerá el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar los actos del ejercicio de sus funciones. La información sólo podrá reservarse temporalmente por razones de interés público para los casos y en los términos que fijen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes.

4. No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

En suma, implica que la transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto es una consecuencia del derecho de acceso a la información y que ésta no se limita a recibirla, sino que incluye actividades que colocan al titular del derecho como un actor que exige, que genera aún más información e incluso la comparte, aun al no ser sujeto obligado. Es de notarse que la regulación constitucional no es muy amplia y ello encuentra su explicación en el hecho de que se pretende que el texto constitucional contenga los principios y regulación esencial que asegure un piso mínimo de los derechos, las instituciones y procesos garantes (hablando específicamente de derechos humanos) y no una ley que incluya los pormenores, debido a que esa necesidad se asume por las

leyes reglamentarias, y al respecto se debe recordar que existe la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de la Ciudad de México.

Ahora, si se acoge la constitución local como el cuerpo completo e indivisible que en realidad es, se advierte que incluye el derecho humano al desarrollo, cuya relevancia estriba en su papel fundamental en la dinámica de la Ciudad de México en términos de gobierno, pero también de calidad de vida de sus habitantes, y que invariablemente se encuentra relacionado con la transparencia, razón por la cual amplía su alcance.

Si bien el derecho al desarrollo no está previsto con esas palabras exactas, ni con un apartado específico en la Constitución de la Ciudad de México, se colige su existencia a partir de la lectura entrelazada del artículo 1.2 que prescribe que el pueblo ejerce su soberanía⁷ "con el fin de preservar, ampliar, proteger y garantizar los derechos humanos y el desarrollo integral y progresivo de la sociedad". Y el artículo 10 que en su apartado A indica a la letra: "Toda persona tiene derecho a participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales."

⁷ Es posible entablar un debate a la luz del derecho constitucional mexicano

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Con miras a entender la naturaleza de tal derecho y la relación que entraña con la transparencia, es necesario entender su origen y contenido. El derecho al desarrollo surgió en los años sesenta del siglo pasado con una connotación meramente económica, pues implicaba la disminución de la brecha entre los países subdesarrollados y los desarrollados o de primer mundo, es decir, no era un derecho humano sino un objetivo y proyecto para los países. Fue hasta 1978 que Jean Rivero en la reunión “Los derechos del hombre, las necesidades humanas y la instauración de un nuevo orden económico internacional” convocada por la UNESCO, presentó el desarrollo como un derecho de las personas, incluido como tal en 1981 en la *Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos*, y más tarde la comunidad internacional lo acogió en la *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 41/128 del 4 de diciembre de 1986, cuyo concepto se revela en el artículo 1.1:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

Así, el contenido al derecho al desarrollo es el más amplio, pues exige y a la vez permite el pleno goce de todos los demás derechos humanos, tanto civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, como los de tercera generación o de solidaridad internacional, porque faltando alguno de ellos no es posible hablar de un desarrollo en términos de la lectura del artículo citado.

Con base en lo anterior y en los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos incorporados en la Constitución de la Ciudad de México, es dable afirmar que el derecho a la información se encuentra íntimamente relacionado con el derecho al desarrollo, en virtud de que el primero es un presupuesto para que el desarrollo sea alcanzado; en otras palabras, el desarrollo es posible sí y sólo si se logra, entre otros, el pleno goce y efectividad del acceso a la información⁸ y sus implicaciones.⁹

Pensando en la dimensión práctica conviene saber quién o quiénes son los responsables de materializar el derecho al desarrollo como parte de la realidad cotidiana de las personas; en principio y con conocimiento

⁸ Lo importante es enfatizar que aun cuando la mayoría del elenco de derechos humanos se cumpliera y faltara únicamente el de acceso a la información, no se podría afirmar que el derecho al desarrollo se ha materializado.

⁹ Transparencia y rendición de cuentas, combate a la corrupción, gobierno abierto, etcétera.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

de la existencia de las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos –prescritas en la Constitución de la Ciudad de México–, nadie cuestionaría que el gobierno es el primer responsable por lograr el desarrollo no sólo como derecho humano, sino incluso como una tarea primordial que le ha sido encomendada por el pueblo, hecho del cual deviene su creación y su legitimidad.

Aunque el gobierno no es el único responsable, pues en una sociedad democrática como la que se pretende sea la de la Ciudad de México y más todavía, democrática participativa, “la responsabilidad de la consecución del derecho al desarrollo debe ser compartida por todos los actores sociales: las organizaciones no gubernamentales, los organismos internacionales, la iniciativa privada” (Contreras, 2001, p. 62) y, claro, la participación de los habitantes resulta primordial, pues ellos conocen las diversas necesidades por atender y además, en ejercicio del derecho de acceso a la información, la transparencia y gobierno abierto son vigilantes de la labor de las autoridades.

Congreso de la Ciudad de México y su relación con la transparencia

La mejor pretensión es lograr un gobierno totalmente transparente, un escenario donde ya no existan sectores opacos ni prácticas que limiten

la rendición de cuentas; sin embargo, resulta ilusorio pensar que se puede colocar un cristal sobre toda la ciudad que permita observar a plenitud a cada sujeto obligado. Por el contrario, es prudente analizar con detalle cada espacio que requiera de alguna mejora para así lograr que sea transparentado de forma efectiva y adecuada para su situación específica.

Para el desarrollo de este documento se ha elegido verter atención en el Poder Legislativo local, toda vez que la Constitución de la Ciudad de México incluye la división tripartita que se caracteriza por la existencia de tres poderes de igual jerarquía que funcionan como contrapesos y controles uno de otro, aunque el Poder Legislativo que estará depositado en el Congreso de la Ciudad de México –en sustitución de la Asamblea Legislativa– tendrá un papel especialmente importante, ya que tiene a su cargo la creación de nuevas normas para la Ciudad de México, ejercicio que es del interés de todos sus habitantes, por lo que resulta, más que adecuada, necesaria la implementación de transparencia y acceso a la información en el mismo.

Aun cuando la anterior podría ser una razón suficiente, aquella es una situación muy particular del momento que se vive en la capital del país; no obstante, no significa que se deseche una vez pasada esta etapa de transición o que únicamente con motivo de ésta se requiera la transparencia

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

en el Congreso. Por el contrario, no se deben obviar otras características del Congreso y sus repercusiones en los derechos políticos, democracia, participación ciudadana y cultura de transparencia.

Como factor preponderante se identifica al Congreso de la Ciudad de México como depositario del Poder Legislativo y, en consecuencia, sus funciones atienden a tal carácter, pues se dice que "el mexicano, en verdad, confía más en sus leyes y en sus instituciones, que en sus hombres." Además, "nuestras leyes poseen una dimensión programática porque responden a las demandas populares y hemos concluido, además, en que la ciudadanía confía en sus leyes" (Senado de la República, 1985, p. 76). En esa secuencia, se observa que el artículo 29 de la constitución local contiene el listado de competencias legislativas que tendrá el Congreso de la Ciudad; asimismo, los artículos transitorios indican que las primeras leyes que deberá expedir son:

- Ley constitucional en materia de derechos humanos.
- Ley orgánica que determine las funciones y atribuciones de la Comisión de Derechos Humanos.
- Ley que regule el Sistema Integral de Derechos Humanos.
- Leyes que regulen la figura de las alcaldías.
- Leyes relativas al combate a la corrupción.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

- Ley en materia de planeación.
- Expedir o modificar los ordenamientos que rigen a los organismos autónomos.
- Ley de seguridad ciudadana.
- Legislación relativa a los sistemas y programas previstos en la constitución.
- Ley en materia de educación.
- Legislación en materia de relaciones laborales entre los entes públicos de la Ciudad de México y sus trabajadores.
- Legislación relativa a la transparencia en remuneraciones, prestaciones y ejercicio de recursos.

Si bien es una verdad que en el Congreso descansa la potestad de hacer leyes, también lo es que ésta no es su única función, en virtud de que este órgano es un “instrumento mediante el cual se proyectan los derechos fundamentales y engarzan las funciones públicas del Estado. [...] desarrolla un conjunto de funciones que superan la producción normativa para erigirse en un órgano representativo central, en el que confluyen derecho y política” (Nava y Ortiz, 2017, p. 105). De lo cual se puede concluir que el órgano legislativo tiene alto grado de incumbencia en la efectividad de los

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

derechos sobre todo políticos, así como en el cumplimiento del mandato del pueblo en virtud de que sus integrantes (diputados) tienen la obligación de ser la voz que exprese, defienda y cumpla su voluntad, y finalmente es determinante en la consolidación de una democracia representativa y participativa, las cuales son principios rectores contenidos en el artículo 3.3. de la Constitución de la Ciudad de México.

Aunque poco a poco se ha dado un énfasis sonoro a la función legislativa y se ha difuminado la de representación, el Congreso de la Ciudad de México no estará exceptuado de tener esta tarea y exigencia; para muestra, el hecho de que estará integrado por 66 diputaciones: 33 electas según el principio de mayoría relativa y 33 según el principio de representación proporcional, es decir, 33 diputados serán elegidos directamente y los demás serán determinados atendiendo a los votos recibidos, lo cual ya fue avalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Reyes, 2017).

Si ello no bastara para demostrar el carácter de órgano de representación que será el Congreso local, los artículos transitorios de la Constitución de la Ciudad de México prevén que el futuro Congreso local, una vez que entre en funciones:

- Nombre a la comisión técnica encargada de planear y conducir la transición de la Procuraduría General de Justicia a la Fiscalía

General de Justicia.

- Concluido el proceso electoral, deberá iniciar el proceso de revisión de división territorial de las demarcaciones que conforman la Ciudad de México.
- Designe el Consejo Judicial Ciudadano que nombrará a los integrantes del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Estas funciones tienen una repercusión directa en la estructura de gobierno y un impacto importante en la administración pública y servicios que reciban los habitantes de la ciudad, por lo cual el cumplimiento de aquéllas le imprime al Congreso la responsabilidad de actuar conforme al mandato de representación que le fue conferido con el voto.

Por otra parte, si la democracia es el ideal que se pretende alcanzar en la Ciudad de México, conviene advertir que aquélla no se agota cuando los habitantes tachan una papeleta, es decir, el voto no se traduce ni asegura la existencia total de la democracia pues ésta es "una forma de gobierno, un modo de organizar el poder político en el que lo decisivo es que el pueblo no es sólo el objeto del gobierno –lo que hay que gobernar–, sino también el sujeto que gobierna" (Bovero, 1996, p. 13) y "se sustenta en una serie de presupuestos éticos y políticos, de valores esenciales, como son el pluralismo, la tolerancia, la legalidad, la igualdad, la fraternidad, el respeto a las minorías; es decir, se trata de todo un conjunto de principios

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

y valores básicos sobre los que se sostiene y se hace posible el ejercicio de una cultura política democrática” (Galán, 2003, p. 27).

Entonces, una ciudad democrática existe sólo cuando se reúnen un conjunto de presupuestos, se requiere de estructuras e instituciones –no solo políticas o electorales– que signifiquen una organización adecuada para el aprovechamiento efectivo de los recursos disponibles en la sociedad que garantice el goce pleno del catálogo de derechos y que propicie el entorno para su progresividad; asimismo, si se trata de democracia participativa es indispensable la participación del más amplio sector de los habitantes pues de ellos depende el rumbo de la ciudad.

Ahora bien, el asegurar la participación necesaria para la democracia así como el goce de los derechos políticos, y en cumplimiento de las funciones tanto legislativa como de representación, tiene una relación teórica y práctica con la transparencia y el acceso a la información. Teórica porque tanto el acceso a la información como los derechos políticos y la democracia son todos pilares rectores de la Ciudad de México, sobre todo los dos primeros porque pertenecen al elenco indivisible de derechos humanos, que aun prescindiendo de dicho principio, se debe recordar la incorporación del derecho al desarrollo cuyo contenido y alcance ya se describió con anterioridad y que claramente en conjunto son todos elementos para lograr la transición hacia la democracia participativa a la que se aspira en la Ciudad de México.

La dimensión práctica –aunque aún no entra en vigor la Constitución– estará determinada por el Derecho; al respecto, la ley reglamentaria (Ley de Transparencia y Acceso a la Información de la Ciudad de México) indica en su artículo 21 que, entre otros, son sujetos obligados a transparentar, permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial; supuesto en el que indudablemente se encontrará el Congreso de la Ciudad de México, por lo que le es aplicable tanto la ley reglamentaria mencionada como las disposiciones constitucionales e incluso las de los tratados internacionales.

Empero, como sujeto obligado con el carácter de órgano legislativo y de representación, la obligación del Congreso no concluye ahí, pues las disposiciones exclusivas de transparencia y acceso a la información se ven nutridas por la Constitución Política de la Ciudad de México que engarzan tales derechos precisamente con la democracia y la cultura de la participación, a saber:

Artículo 26

Democracia participativa

A. Gestión, evaluación y control de la función pública

[...]

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

2. Las autoridades de la ciudad y las alcaldías establecerán procedimientos y formas de gobierno abierto que garanticen la participación social efectiva, amplia, directa, equitativa, democrática y accesible en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos, en los términos que establezca la ley.

3. Los poderes públicos, los organismos autónomos y las alcaldías están obligados a informar, consultar, realizar audiencias públicas deliberativas y rendir cuentas ante las personas y sus comunidades sobre la administración de los recursos y la elaboración de las políticas públicas.

4. La ley establecerá los procedimientos y formas institucionales que posibiliten el diálogo entre las autoridades y la ciudadanía para el diseño presupuestal y de los planes, programas y políticas públicas, la gestión de los servicios y la ejecución de los programas sociales. Entre otros, los de consulta ciudadana, colaboración ciudadana, rendición de cuentas, difusión pública, red de contralorías ciudadanas, audiencia pública, asamblea ciudadana, observatorios ciudadanos y presupuesto participativo.

Ello implica que el Congreso de la Ciudad de México debe realizar sus tareas incorporando la cultura de la transparencia no sólo publicando información o respondiendo solicitudes, sino que en su actuación la transparencia debe fungir como una vía para rendir cuentas, para crear un canal de comunicación con los habitantes de la ciudad, lo que implica ser emisor y receptor; también debe contribuir a potencializar los derechos y prácticas necesarias para la existencia de una democracia participativa.

En ese sentido, la Constitución de la Ciudad de México indica:

Artículo 23

Deberes de las personas en la ciudad

[...]

2. Son deberes de las personas en la Ciudad de México:

a) Ejercer y respetar los derechos reconocidos en esta Constitución y contribuir al acceso universal de los mismos, así como tratar a todas las personas con dignidad y sin discriminación."

Por lo tanto, los habitantes de la Ciudad de México tienen tanto el derecho como la obligación de exigir la transparencia en el Congreso de la Ciudad de México, de ser escuchados y de participar desde diversos ámbitos en la construcción y rumbo de su ciudad, lo cual se ratifica en:

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”**Artículo 24**

De la ciudadanía

4. La ley garantizará la creación de espacios de participación ciudadana y para la construcción de ciudadanía, los que se regirán bajo el principio de difusión. Se impulsará la democracia digital abierta basada en tecnologías de información y comunicación.”

Por lo tanto, esta dinámica de transparencia se construye por los sujetos obligados como el Congreso de la Ciudad, pero necesariamente –y sobre todo debido a la naturaleza de tal órgano– con la inclusión activa de los habitantes de la ciudad. Cabe señalar que las disposiciones de la constitución local que son expresas y enfáticas en la participación ciudadana lamentablemente no son la realidad, pues el Derecho no describe el ser sino que prescribe el deber ser, es decir, indica la deficiencia en la realidad y el objetivo que se quiere alcanzar. Así, verdaderamente la tendencia promedio es el ciudadano que “ignora todo lo que hacen sus representantes y desconoce las ventajas que puede obtener de muchos servicios públicos. Ya no se diga que ignora también que por sí mismo implica un medio de control individualizado y que ese control es a la vez un derecho o prerrogativa y un deber cívico” (Nava, 2006, p. 44). Para dar el salto hacia un ciudadano consciente, informado, crítico y participativo, el Congreso de la Ciudad deberá desempeñar su función de representante

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

de la población que “lleva implícita una responsabilidad de sensibilización, socialización y formación cívico-democrática” (idem) y que combina perfectamente con la cultura de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas la cual, en el siglo **xxi**, se posiciona como otra más de sus obligaciones, además de la función legislativa y la de representación.



Áreas de oportunidad para un Congreso transparente. Propuestas desde una postura reactiva y proactiva

No se pueden ignorar las altas probabilidades que existen de que la manera en que se ha incorporado la cultura de transparencia y rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa se replique o sirva de modelo para el Congreso de la Ciudad de México que la sustituya. Tal escenario presenta una ventaja, pues a pesar de que el Congreso aún no entra en funciones, por lo que es imposible saber con claridad cómo abordará sus obligaciones en la materia, sí es posible tener un esbozo previo y, mejor aún, la existencia de la Asamblea Legislativa permite realizar una práctica de análisis, perfeccionamiento y prevención de las deficiencias que pudiera tener el Congreso local, lo cual ha sido el eje central del desarrollo de este documento y en este apartado se hará referencia de forma concreta y específica a las cuestiones que pueden ser mejoradas e incorporadas al nuevo Congreso.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Es de reconocer que el modelo de transparencia adoptado por la Asamblea Legislativa hasta el momento no es deplorable; al contrario, tiene diversos elementos positivos, por ejemplo, al consultar su portal de internet en la dirección oficial <<http://www.aldf.gob.mx>> se observa un esquema nutrido de información; por una parte, se organiza en las secciones del trabajo propiamente del órgano legislativo: Asamblea, servicios parlamentarios, tesorería general, comunicación social, contraloría, finanzas, información administrativa e investigación parlamentaria. Además, tiene una barra de fácil acceso para buscar la información relativa al diputado que se ingrese, así como un apartado en la parte inferior de la página relativo a la información de los diputados, comisiones de trabajo y, en general, lo relativo al trabajo legislativo el cual se transparenta también con la disponibilidad de las versiones estenográficas, las transmisiones en vivo de las sesiones, el minuto a minuto de lo que ocurre y la agenda del día. Respecto al producto del trabajo de la Asamblea y el contexto que se vive, aquella ofrece en su página el rápido acceso a noticias y temas de interés; finalmente cuenta con un apartado específico referente a transparencia en el cual se incluyen sus antecedentes, objetivos, regulación, estructura, convocatorias y una breve guía para solicitar información.

Todo lo anterior acompañado de un logo oficial en el que se lee "Parlamento Abierto", parece representar una conciencia de órgano transparente; entonces cabría preguntarse: ¿ya es suficiente?, ¿ya no tiene

cabida alguna mejora?, ¿se puede afirmar que se logró por completo la transparencia, rendición de cuentas y participación en el órgano legislativo?

Una respuesta desde el ámbito empírico indicaría que como obra humana, sigue la característica del autor –el humano falible– y por consiguiente si bien no es deficiente se puede prosperar. Más aún, una respuesta real y del sentir ciudadano permite concluir que la respuesta popular a las interrogantes antes planteadas es “NO”. Para muestra, en el proceso que se está desarrollando actualmente para la elección de quién presidirá la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), 40 organizaciones y 35 particulares enviaron una carta a la Asamblea Legislativa en la que expresan el desacuerdo que tienen al respecto de la participación de algunos candidatos. Dicha acción claramente se hizo a manera de vía extraordinaria –como petición de ser escuchados y sus argumentos considerados– y no como el uso de un canal de diálogo y participación previamente instituido en el proceso; así, “Édgar Cortez, presidente del Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD) [...] cuestionó el procedimiento que se ha seguido en la ALDF, pues está lejos de los estándares de parlamento abierto que implica, dijo, una cocreación en la toma de decisión y no sólo la observación del proceso desde lejos.” (Aroche, 2017).

Por consiguiente, es irrefutable la existencia de áreas de oportunidad para que el futuro Congreso de la Ciudad de México supere

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

a su predecesora (Asamblea Legislativa del Distrito Federal) y concrete un progreso en materia de transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información y democracia participativa. A continuación se presentan las cuestiones que es posible mejorar, acompañadas de propuestas reactivas como solución a alguna deficiencia y reactivas en aras de no limitarse a solucionar sino a innovar.

En primer lugar, una deficiencia ha sido el centrar la atención en la función legislativa que tendrá el Congreso de la Ciudad –igual que en la Asamblea Legislativa– la cual, como ya se ha desarrollado en páginas anteriores, si bien es una función sumamente relevante, lo es en la misma medida la de representación. Ambas deben ser acompañadas hoy día de una más: la tarea de difusión, pues ello contribuye a la meta de generar una población informada, crítica y participativa; además, con ello se aumentan las posibilidades de lograr de manera plena un parlamento abierto.

Precisamente otra grieta en el órgano legislativo tiene que ver con la función de representación, pues actualmente se duda de la fidelidad de la misma, lo cual debilita la legitimidad de todo el andamiaje de la ciudad haciendo que tambalee la gobernabilidad. Esta crisis es causada porque los representantes se encuentran desvinculados de aquellos a quienes deben representar y cuyos intereses defender. Los motivos son: primero y el más obvio, que los legisladores-representantes se encuentran abrumados por sus convicciones; segundo, que no hay conocimiento y conciencia de lo que implica jurídica y socialmente ser un representante ni por la

autoridad ni por el ciudadano; y tercero, la existencia de sectores sociales excluidos ya sea debido a la discriminación sistémica¹⁰ de ciertos grupos, específicamente los indígenas o personas que pertenezcan a alguna etnia, y las personas con discapacidad;¹¹ o bien aquellos que son excluidos debido a la suspensión de sus derechos políticos, es decir, quienes están presos y que sin embargo no deberían ser privados de un derecho humano civil y de primera generación como el acceso a la información.

Atendiendo a la primera y segunda razón de la problemática descrita, conviene enfatizar en la necesidad de capacitar a los diputados, a través de cursos permanentes, diplomados y conferencias, para que asuman de manera responsable su función de mandatario del poder del pueblo incorporando la cultura de la transparencia, y al mismo tiempo es necesario implementar aquellos y otros mecanismos de educación como seminarios, documentos de divulgación, obras de investigación parlamentaria de derecho y política, simulación de prácticas parlamentarias y observatorios incluso infantiles, para contribuir a la educación cívica y democrática de la ciudadanía, quien vigilará al diputado en el cumplimiento de sus papeles como legislador y como representante, lo que implica el abandono de la postura pasiva de gobernados.

¹⁰ Aquella que las mismas instituciones y estructuras de Estado provocan, no porque ése sea el objetivo, sino porque es la consecuencia práctica de su forma de organización, diseño, actuación, etcétera.

¹¹ Existe aún la figura del interdicto a partir de la cual es posible que se reconozca por un juez que una persona con discapacidad no tiene capacidad jurídica, lo cual es una discriminación infundada desde el propio sistema pues es contrario a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la cual México es parte, y reconocido como aplicable en la Ciudad de México a partir de que entre en vigor la Constitución local.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Respecto al último motivo proporcionado, aun y cuando se ha incrementado el uso de la tecnología para difundir la información del Parlamento, tal como los documentos electrónicos y la transmisión de las sesiones, dichas prácticas no alcanzan ni alcanzarán una transparencia efectiva en la totalidad de los capitalinos, a menos que se incluyan por primera vez a todos y cada uno de ellos; para conseguirlo, es menester que el futuro portal electrónico del Congreso de la Ciudad sea apto para personas con discapacidad visual, auditiva y que se tenga la facilidad de traducir tal página web a las lenguas de las etnias que se han identificado que existen en la Ciudad de México.

Lo anterior implicaría consolidar en la realidad disposiciones como el artículo 13 y 14 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información local, que prevén que la información debe ser accesible a cualquier persona y que se procurará su traducción a lenguas indígenas; cabe señalar que la Constitución de la Ciudad de México en el artículo 4 dispone que en dicho territorio se garantice la igualdad, se prohíbe la discriminación y se insta a las autoridades para adoptar medidas de nivelación, además de que en el artículo 11 se prevé la configuración de una ciudad incluyente.

Cabe señalar que otra área de oportunidad se sitúa en que usualmente se asume que la transparencia y el acceso a la información consiste sólo en la dinámica de que los sujetos obligados difundan información, ya sea como respuesta a una solicitud o por su propia iniciativa; empero,

la acción mencionada sólo implica permitir el acceso a una información a la que previamente la ley ya le ha reconocido el carácter público, por lo cual, es lo mínimo que se puede esperar por parte de un Congreso que pretenda ser transparente y abierto. Entonces, si se quiere ser fiel a la transparencia, al desarrollo y a la democracia participativa a la que aspira la Constitución de la Ciudad de México, se puede aceptar que el publicar y entregar información es de hecho la mitad del trayecto, y se requiere tomar esa base y completar el proceso para que finalmente desemboque en un diálogo.

Los capitalinos deben tener la posibilidad de dar su opinión o su crítica, y que sus exigencias sean escuchadas porque ésta es la mejor manera en que el Congreso puede obtener la materia prima para su labor, la cual consiste en la información más fiel al contexto, vivencia y las necesidades que existen en la ciudad. Es una gran ocasión para que el Congreso de la Ciudad sea el pionero en romper los límites tradicionales de la transparencia y el acceso a la información, que estos derechos ya no se traduzcan únicamente en poner un cristal para que se vea lo que ya es público, sino que con base en el principio de progresividad de los derechos humanos¹² se transite hacia el establecimiento de un diálogo incluyente entre la sociedad y la autoridad (en este caso, diputado) que permita que

¹² Avalado por la Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia 1a./J.85/2017 de rubro "Principio de Progresividad de los Derechos Humanos. Su concepto y exigencias positivas y negativas", publicada el 20 de octubre de 2017.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

cada poblador sea un personaje activo en el proceso legislativo y en las otras funciones del Congreso, como la designación de funcionarios.

Por ello, las propuestas anteriores se complementan con una aplicación en la estructura del Congreso local para que pueda fungir como receptáculo de las opiniones de los pobladores a partir de la incorporación de prácticas y mecanismos como buzones ciudadanos, seminarios sobre temas de interés donde las voces que se escuchen sean las de pobladores y expertos, e incluso la organización de gabinetes en las diversas comisiones del Congreso para que realicen encuestas y trabajo de campo para la recolección de información; además, se deben establecer vínculos internos (entre comisiones) y con otras instituciones para recibir datos necesarios que le permitan al Congreso responder de mejor manera al panorama y exigencias sociales.

Finalmente, se debe tener en cuenta que la información que se proporcione más que de cantidad debe ser de calidad, por lo cual en el cumplimiento de sus funciones debe haber un lenguaje claro, resúmenes tanto de los proyectos como de los dictámenes, y se debe proporcionar información no sólo de las leyes ya concluidas y expedidas, sino también de las acciones que faltan por hacer y su avance tanto de funciones legislativas como de las designaciones, convocatorias y difusión de temas de interés e investigación.

Conclusiones

Tras el análisis, observaciones y argumentos vertidos previamente se puede arribar a la conclusión de que la transparencia tiene dos vertientes de aplicación en el proceso de consolidar la nueva Ciudad de México. Como derecho humano es un elemento indispensable para alcanzar el pleno goce de los demás derechos y, sobre todo, estrictamente necesario para el cumplimiento del derecho al desarrollo. Como cultura práctica y política gubernamental su impacto en el Poder Legislativo podrá apreciarse en el proceso de concretar un Congreso de la Ciudad de México transparente en todas sus funciones y en todos los papeles de los diputados (como legisladores, representantes, incitadores a la educación y participación, como la voz y los oídos), lo que incrementará la certeza y seguridad jurídica, la cultura de la legalidad y evitará el abuso de poder, teniendo en consideración que uno de los controles que ha perdido protagonismo es la propia sociedad.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

La transparencia ofrece la posibilidad no sólo de recibir información pública, sino de que los capitalinos puedan vigilar a sus representantes y exigir la rendición de cuentas a partir de una actitud informada e interesada en participar en la construcción y desarrollo de su ciudad, para lo cual se debe instalar a un diálogo institucional entre los pobladores que palpan la realidad y las necesidades latentes y el Congreso de la Ciudad de México, que si bien heredará los avances de la actual Asamblea Legislativa, también es mejorable.

Fuentes

Libros

Bovero, Michelangelo, *Los desafíos actuales de la democracia*, Colección de temas de la democracia, Serie de conferencias magistrales 3, México, Instituto Federal Electoral, 1996.

Contreras Nieto, Miguel Ángel, *Derecho al desarrollo como derecho humano*, México, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2001.

Evans de la Cuadra, Enrique, *Los derechos constitucionales*, tomo II, 2ª ed., Chile, Editorial Jurídica de Chile.

Galán Baños, Israel, *Ciudadanía, base de la democracia*, México, Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 2003.

Nava Gomar, Salvador et al., *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura/Libertad de información-México, A. C./Instituto Iberoamericano para el Fortalecimiento del Poder Legislativo, A. C./Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Senado de la República, *Política y proceso legislativos. Coloquio del Senado de la Republica*, México, UNAM/Miguel Ángel Porrúa, 1985.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Noticias

Aroche Aguilar, Ernesto, "Organizaciones de Derechos Humanos vetan a siete de los 12 aspirantes a presidir la CDHDF", *Animal Político*, 24 de octubre de 2017. Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2017/10/organizaciones-derechos-humanos-cdhdf>>. Consultado el 27 de octubre de 2017.

Reyes, Juan Pablo, "Corte avala distribución de la integración del Congreso de CDMX", *Excelsior*, 16 de octubre de 2017. Disponible en <<http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2017/08/16/1181822>>. Consultado el 28 de octubre de 2017.

Leyes

Constitución Política de la Ciudad de México, 2017.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, 1986.

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Tesis

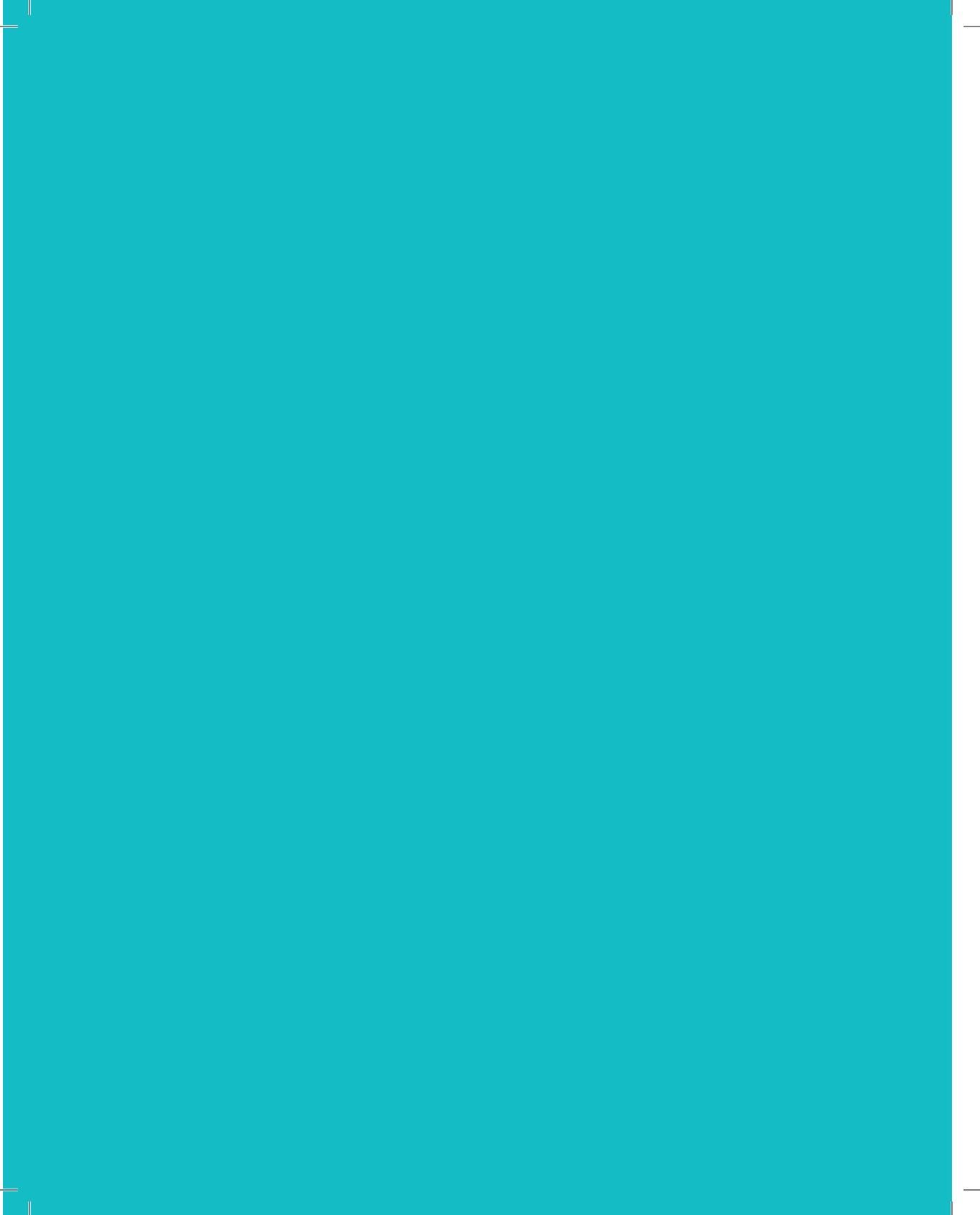
Tesis 1a./J.85/2017, Semanario Judicial de la Federación, Décima época. Publicación semanal del viernes 20 de octubre de 2017.

Tesis P. VII/2007, Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, Novena época. Tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

Otras

Nava Gomar, Salvador y Javier Miguel Ortiz Flores, *Transparencia en el Congreso de la Unión: algunas propuestas*. Disponible en <<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/SEC2Salvador%20O.%20Nava%20y.pdf>>. Consultado el 24 de octubre de 2017.

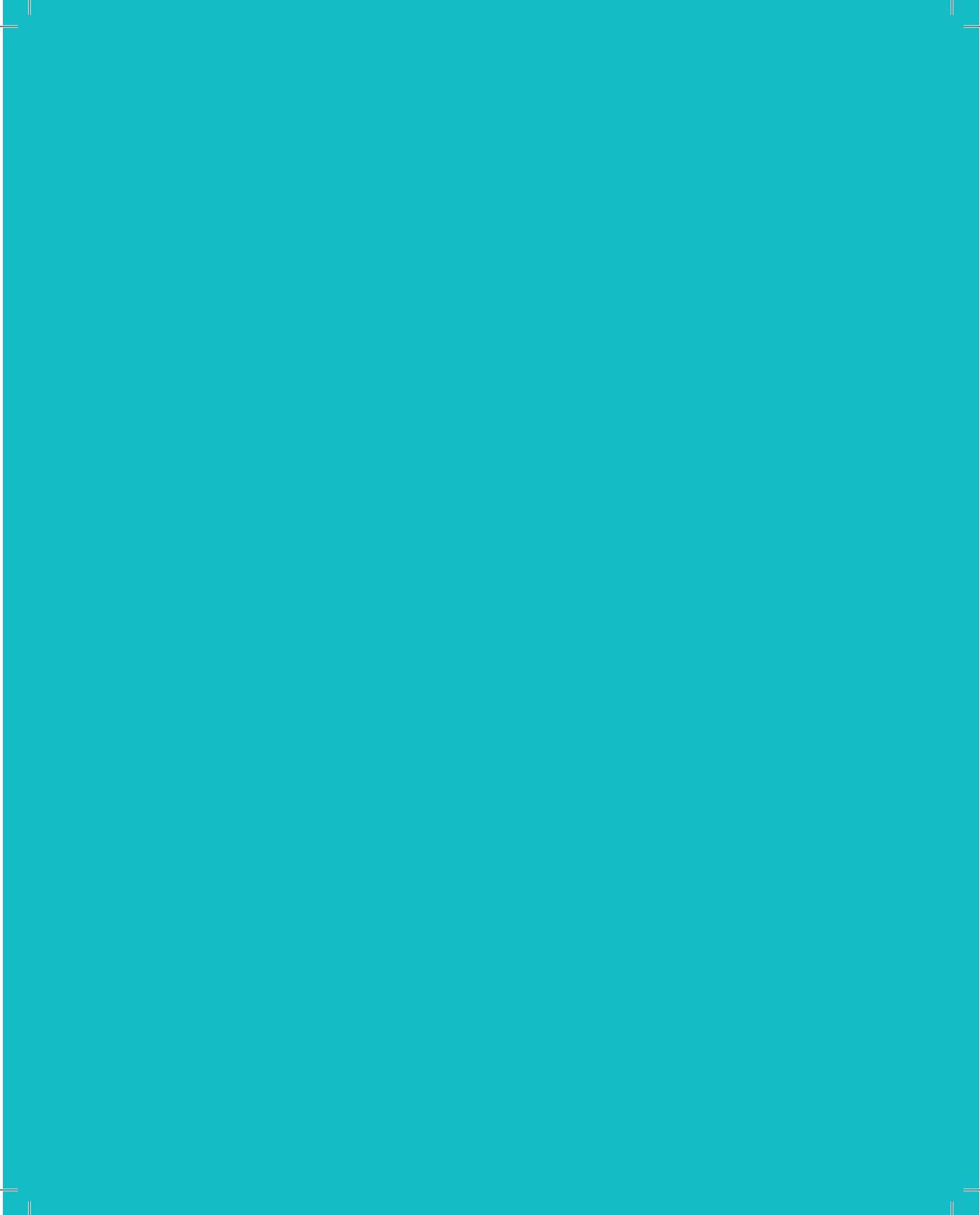
Página oficial de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Disponible en <<http://www.aldf.gob.mx>>.



GOBIERNO ABIERTO:
LA UTOPIÍA DEMOCRÁTICA

REGINA
NAVA ROJAS

ENSAYO GANADOR
CUARTO LUGAR





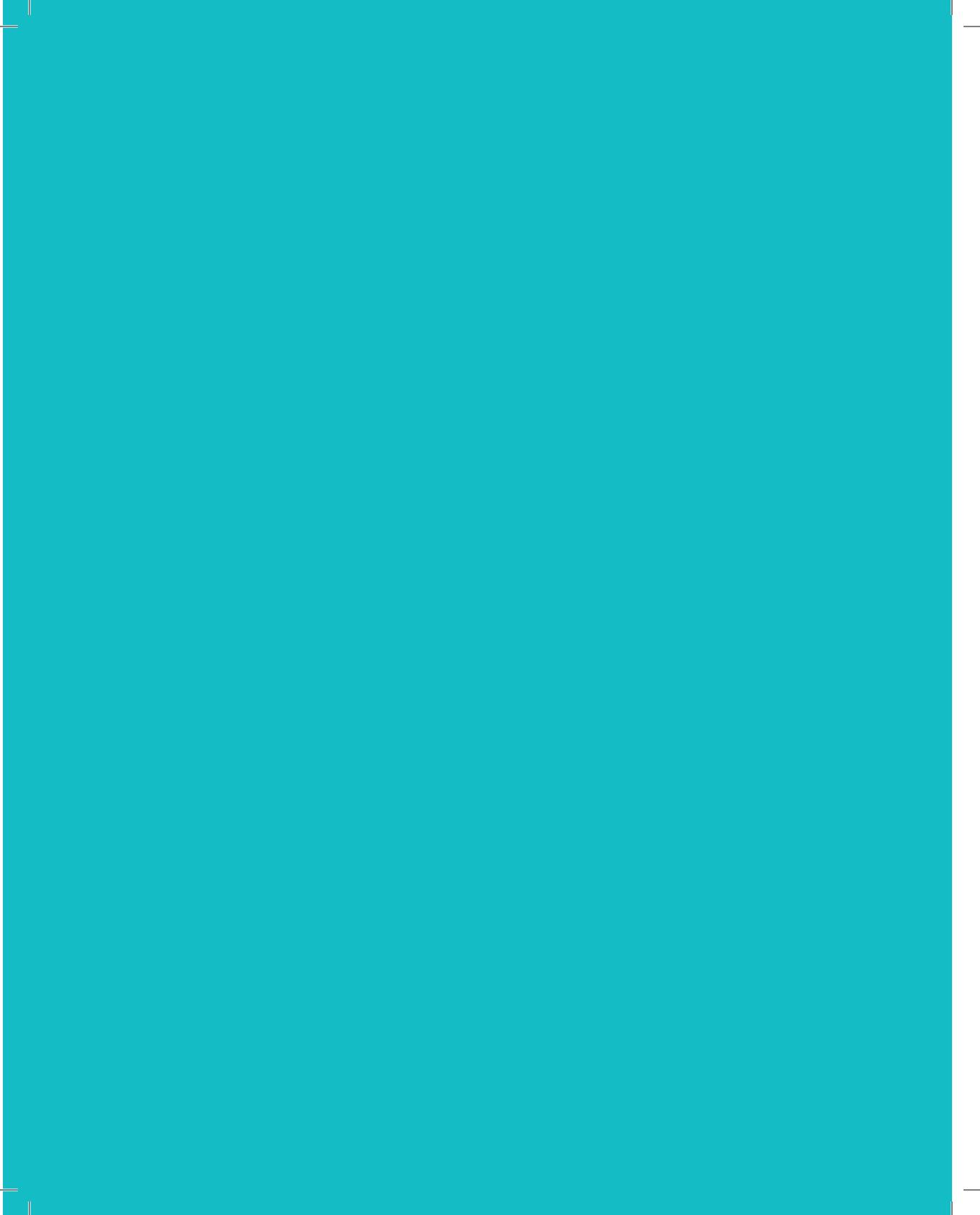
REGINA NAVA ROJAS

Estudiante de Comunicación y Periodismo en la UNAM.
Actualmente escribe en la revista Cultura Colectiva con
temas sobre historia universal y de México.



ÍNDICE

Introducción	147
Breve exposición de sus antecedentes genéricos	151
¿Qué es Gobierno Abierto?	155
Sobre sus retos	160
Sobre sus beneficios	164
Gobierno Abierto y Transparencia en la CDMX	169
En la acción	172
Hacia la utopía	181
Conclusiones	187
Fuentes	191



Introducción

El presente ensayo pretende exponer qué significa “gobierno abierto” en la Ciudad de México, así como los retos que deberán superarse para el óptimo cumplimiento de sus propuestas y goce de sus beneficios a partir de la continua implementación, evolución e innovación del mismo. Se invita al lector a reflexionar a lo largo de la lectura acerca de la importancia de la relación gobierno-sociedad, ya que para el buen funcionamiento del gobierno en la CDMX es menester que ambas partes se desenvuelvan en constante armonía.

El uso masivo de las TIC, la conectividad que predomina hoy en día entre personas, la creación de comunidades electrónicas, así como la necesidad del pueblo por expresarse y ser escuchado, son sólo algunos factores que exigen el cambio hacia una relación consciente basada en el profundo conocimiento de las diferentes dificultades que se han experimentado en el pasado, son notables en el presente y podrían ser solucionadas en un futuro en la CDMX.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Asimismo, característica inherente de la sociedad actual es que, sin duda, se encuentra en constante cambio y evolución; a su vez, estos cambios nos dirigen inevitablemente a la necesidad del surgimiento de un gobierno abierto intrínsecamente transparente, pero a pesar de que exista dicha necesidad, se necesita de igual manera que ambas partes se encuentren preparadas para emplear el cambio, ya que la nueva modalidad debe ser llevada a la práctica y esto no será posible si el gobierno no cuenta con la lucidez de que no sólo se debe permitir el acceso a la información, sino que al mismo tiempo debe hallarse verdaderamente listo para escuchar lo que el pueblo quiere decir, y lo tome en cuenta para instaurar políticas en beneficio de éste. No es de menor envergadura contar con personal público capacitado para hacer uso de las nuevas tecnologías y formas de comunicación y que, como el gobierno que se pretende implementar, cuente conjuntamente con un carácter abierto.

Por el lado de la sociedad, se requiere que ésta tenga interés de involucrarse e informarse; que sea crítica, capaz de emitir propuestas, expresar objetivamente sus necesidades, en resumen, que sea digna de ser llamada “sociedad del conocimiento”.

Es bien sabido que todo cambio significativo requiere no sólo de tiempo, sino de perseverancia y abundante información objetiva y confiable, que tome en cuenta las diferentes perspectivas sociales y prevea efectos secundarios que pudiesen surgir, para así poder proceder a la acción

fundada y ser capaces de llevar a la realidad la solución propuesta sin afectar otros ámbitos que no hayan sido tomados en cuenta debido a un sesgo de conocimiento.

Este ensayo cuenta con un carácter deductivo, pues comenzaré por hablar del gobierno abierto de manera general exponiendo, primeramente, sus antecedentes, significado, retos y supuestos genéricos. Posteriormente abordaré el caso particular de la Ciudad de México para tratar los retos que deberán ser superados con el fin de alcanzar los beneficios mediante la solución que presento al final, seguida de las conclusiones del ensayo.

Espero que al final del texto le sea posible al lector identificar por qué aparece el concepto de “gobierno abierto”, el papel que juegan las nuevas formas de comunicación en éste, conozca sus bases y qué se requiere de ambas partes –gobierno y sociedad– para llevarlo a cabo en la CDMX, los diferentes problemas que es probable que surjan a lo largo de su implementación, pero también los grandes beneficios que se obtendrían con el fin de que al momento de llegar a la propuesta de una solución innovadora, no sólo cuente con un conocimiento más amplio sobre el tema, sino que de igual forma le sea sencillo establecer conexiones del porqué surge la idea y esté preparado para generar un criterio propio.



Breve exposición de sus antecedentes genéricos

Para hablar de gobierno abierto debemos primero entrar en contexto remontándonos al surgimiento de la democracia, ya que el gobierno abierto es un apoyo a la autenticidad de esta.

La democracia¹ es un término que surge en la Grecia clásica, cuya fundación se atribuye a Clístenes por instaurar la Cámara de los Quinientos e implementar el ostracismo.² Esta manera de gobernar alcanzó su auge en el año 462 a.n.e. con Efialtes y su creación de tribunales para juzgar asesinatos (Rodríguez y Francés, 2010).

A lo largo del tiempo se ha modificado el alcance del concepto, puesto que sufre cambios de acuerdo con la época en que se trata, es decir, aunque la democracia siempre busca la mayor inclusión del pueblo

¹ Por su etimología: demos = pueblo, krátos = gobierno, y el sufijo ia = cualidad; en conjunto significa "gobierno del pueblo".

² Destierro de diez años al posible tirano.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

en las decisiones del gobierno y de erradicar el abuso del gobernante sobre el gobernado, no se combate en la actualidad a una monarquía o un absolutismo, sino que, como ya se mencionó, la democracia ha recogido lo que se le ha dado a través de la historia,³ lo ha vuelto parte de ella, y con esto ha logrado tal evolución que ya en la actualidad, la plena conciencia de que la democracia es la elección popular de una representación de la sociedad y, como resultado, citando a Abraham Lincoln: “El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” requiere, indiscutiblemente, la eclosión de doctrinas políticas que la hagan más efectiva. Es aquí cuando entra el gobierno abierto.

El primer acto hacia un gobierno abierto se da en Suecia en el siglo XVI cuando se integra como derecho constitucional el acceso a la información gubernamental y la libertad de prensa. No es hasta el término de la Segunda Guerra Mundial que se retoma el tema; posteriormente, en 1956 Estados Unidos inicia el proceso de una ley que sería finalmente legalizada una década después con el nombre “Ley de Acceso a la Información”; en el caso del Reino Unido los debates comenzaron en la década de 1970,⁴ y ya con la noción de la “revolución digital”,⁵ tras la caída del muro de Berlín en 1989, se da apertura a las discusiones sobre

³ Un claro ejemplo en México es la inclusión de la mujer al derecho de votar y ser votada, otorgado el 17 de octubre de 1953 por el gobierno de Adolfo Ruiz Cortines.

⁴ En estos años se le da el término de “gobierno abierto”.

⁵ Inicia en 1980 y se mantiene hasta nuestros días.

la integración de las nuevas tecnologías en el gobierno para ir a la par con la Sociedad del Conocimiento, que cada vez exigía mayor integración en las decisiones gubernamentales.

El 21 de enero de 2009, el presidente de Estados Unidos Barack Obama, emite un memorandum titulado “Transparency and Open Government”,⁶ en el que establece que su administración estará comprometida a implementar un gobierno transparente, participativo y colaborativo con el fin de incrementar la confianza del pueblo, fortalecer la democracia y acrecentar la eficiencia de su gobierno.

Este hito produciría gran impacto en otros gobiernos que, a su vez, deseaban progresos en su democracia, provocando la instauración de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en 2011 (Salas, 2015). México se incorpora de inmediato a la Alianza, procurando desde entonces darle seguimiento a la iniciativa mediante la legitimación de leyes y planes de desarrollo en torno a la nueva manera de gobernar.⁷

⁶ Véase <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-01-26/pdf/E9-1777.pdf>>.

⁷ Por ejemplo: El “Plan de desarrollo 2013-2018: Guía de Gobierno Abierto 2017” y en el 2016, la “Ley de Transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas en la Ciudad de México”.



¿Qué es gobierno abierto?

Como todas las acciones en el ámbito social que pretenden alcanzar cambios significativos, en el momento de englobar dichas acciones en un solo concepto surgen diferentes perspectivas que ocasionan ambigüedad e incluso confusión entre los términos transparencia y gobierno abierto que, cabe resaltar, no son lo mismo.

En este ensayo presentaré sólo tres conceptos ya establecidos por diferentes autores para darle al lector una noción del término; posteriormente, expondré la información en la que me he basado para crear un criterio personal y proponer un concepto propio.

Para Calderón y Avellaneda (2010) gobierno abierto es aquel que entabla continua conversación con los ciudadanos con el propósito de escuchar lo que solicitan, necesitan y prefieren, con el fin de tomar decisiones basadas en el diálogo establecido, facilitar la colaboración

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

entre ciudadanos y gobierno, y comunicar sus actividades abierta y transparentemente.

Sandoval (2015), por otro lado, propone al gobierno abierto como una plataforma tecnológica institucional que tome los datos gubernamentales y los torne accesibles para que los ciudadanos hagan uso de ellos y se involucren en los procesos de rendición de cuentas, decisión y mejoramiento en el contexto público.

Finalmente, Villoria Mendieta (2012) establece que para una democracia de calidad, es indispensable un gobierno abierto y transparente que rinda cuentas a la sociedad y promueva la participación ciudadana junto con la eficiencia de la gestión pública mediante políticas basadas en la colaboración y cooperación para generar conocimiento, logrando todo ello con el uso de las TIC.

Al entrar en detalle sobre el gobierno abierto, existe unanimidad en considerar como pilares los siguientes:

- **Transparencia:** un gobierno transparente permite el acceso a todos los datos que maneja su administración, comunica de manera comprensible para cualquier individuo sus planes de acción y objetivos, ya que éstos competen a la sociedad y fomentan la rendición de cuentas por parte del gobierno otorgando mayor control y confianza a la ciudadanía.

- **Colaboración:** un gobierno colaborativo reconoce la importancia de la relación gobierno-sociedad y actúa con base en ella, apoyándose de los demás agentes –empresas, asociaciones– para solucionar en conjunto problemáticas de la nación a través de la cooperación.
- **Participación:** un gobierno participativo impulsa constantemente la voz de la sociedad, escucha sus ideas, aprende de sus experiencias y no las pierde de vista, pues es consciente de su indiscutible valor para su propio mejoramiento. Por ello, pone gran énfasis en el protagonismo del pueblo en asuntos de materia pública.

A estos pilares añadiría uno más: el involucramiento, pues considero que ni la participación, ni la colaboración incluyen la iniciativa de desear formar parte o hacer querer formar parte. Porque si no se cuenta con ésta, ¿cómo se pretende hacer participar o colaborar al ciudadano?, ¿cómo se lograrían cambios en un gobierno abierto? Sin duda alguna, las oportunidades de participar o colaborar serían inexistentes en un gobierno que no involucra a sus ciudadanos o una sociedad que no se involucra en su gobierno. Por lo tanto,

- **Involucramiento:** un gobierno que involucra crea espacios incentivadores del conocimiento de la información pública,

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

establece comunicación directa con la sociedad y vuelve prioridad las perspectivas sociales dadas a través de la participación y colaboración generada por dichos espacios.

En cuanto a la transparencia, no debe entenderse como sinónimo de gobierno abierto, sino como un primer paso generador de apertura e incitador de involucramiento, participación y colaboración social, que abrirá un nuevo campo enfocado en un gobierno ciudadano-céntrico en el cual la sociedad se convierte en agente activo en lugar de simple consumidor, es decir, toma papel de productor, pues de la nueva información dada a conocer surgiría un nuevo sector del cual se derivarían servicios para satisfacer las nuevas necesidades humanas siempre emergentes. Por lo tanto, es acertado concebir la transparencia como panacea de la corrupción, ignorancia e indiferencia, cura del gobierno actual que le abre las puertas al “gobierno abierto”.

Para lograr esto es imprescindible tornar los datos gubernamentales en datos abiertos (*open data*). Este concepto significa que la información del Estado, de cualquier índole (salud, cultural, económica, geográfica, etc.), dejará su carácter confidencial para que, haciendo uso de las nuevas tecnologías proveedoras de herramientas como la web 2.0,⁸ le sea

⁸ Transición del Internet hacia un espacio principalmente colaborativo e interactivo centrado en el usuario, por ejemplo, los blogs, wikis, foros y redes sociales, entre otros.

posible a la sociedad del conocimiento⁹ manipular los datos a favor de la creación de servicios promotores de diversas soluciones que, al provenir de personas en contacto habitual con las distintas problemáticas sociales, resultan ostensiblemente innovadoras.

Adoptando estas iniciativas, la información pasa de ser desconocida a generar valor público colectivo, pues se convierte en punto clave de articulación e interacción entre las dos partes que componen este nuevo modelo ambicioso que da lugar al progreso, habilita la transparencia, la rendición de cuentas y fortalece la democracia.

Finalmente, acorde con la información precedente, propongo el siguiente concepto: un gobierno abierto es aquel que tiene como objetivo hacer cada vez más auténtica la democracia, que dará acceso libre y gratuito a la información e incluirá las preferencias y propuestas de los ciudadanos en todas las decisiones gubernamentales que tome, basándose en los principios de transparencia, involucración, colaboración y participación para lograr una relación proactiva, eficiente y digna de confianza entre gobierno y sociedad haciendo uso de las nuevas herramientas proporcionadas por las TIC.

⁹ Sociedad caracterizada por el deseo de tratar, analizar y cuestionar la información para generar conocimiento y crear soluciones, primordialmente con ayuda de los cambios en las áreas tecnológicas. Véase un análisis completo del concepto en <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-683.htm#1>>.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Sobre sus retos

Un gobierno abierto implica un cambio ideológico radical y, aunque como ya se expuso, la nueva doctrina lleva un tiempo siendo implementada, es verdad que aún existen varios retos por ser superados. El primero es la verdadera disposición tanto de dar a conocer la información como de tomarla y actuar con base en ella.

Se puede hablar de estar preparados para un cambio de tal magnitud sin realmente estarlo. Abrir los datos significa que el gobierno es consciente de que éstos pueden ser utilizados por ciudadanos dispuestos a analizarlos, emitir juicios y críticas, deducir el porqué de los errores pasados, juzgar el mal desempeño a lo largo de la administración y exigir las soluciones inmediatas a los problemas que acontecen, es decir, el ciudadano se vuelve una presión que debe ser atendida de inmediato.

Inclusive, el gobierno puede asegurar que los datos han sido completamente liberados y éstos pueden encontrarse en un lenguaje lleno de tecnicismos incomprensibles o ya manipulados¹⁰ y dados a conocer parcialmente. La información debe ser transmitida en su totalidad, el gobierno debe abrir, indiscutiblemente, su "caja negra".¹¹ Hasta que no se

10 En este aspecto entran de igual manera las preferencias de la administración en el poder actual o los intermediarios favorecedores a ciertas ideas (ONG, partidos políticos e incluso profesionistas o grupos de profesionistas).

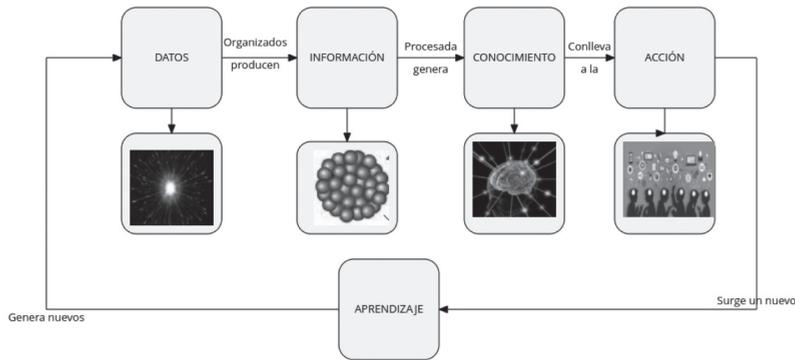
11 La caja oscura del Estado es el punto medio entre la información que fluye dentro del gobierno y la que se deja conocer al ciudadano. Constituye todos aquellos datos que se "guardan" y, por lo tanto, no pueden ser conocidos por las personas. Véase Sandoval, 2017, pp. 299-300.

difunda la información absoluta¹² –sin olvidar los principios de privacidad y protección de datos– en un lenguaje comprensible y de manera gratuita, se seguirá teniendo un enfoque erróneo de la situación y las soluciones jamás serán eficientes, pues no se puede solucionar un problema que no se conoce.

Lo mismo aplica para la ciudadanía. Una sociedad lista para formar parte conoce sus derechos y aboga por su cumplimiento; es consciente de que forma un pilar en la construcción del gobierno pues sabe que detrás de los que forman la imagen pública se encuentra un organismo que debe involucrarla, escucharla y actuar con y para ella. Tiene la capacidad de transformar la información dada en conocimiento, ya que una cosa es contar con el acceso y otra muy diferente saber cómo reaccionar ante éste para ser capaces de aplicarlo en la vida. El siguiente diagrama clarifica esta idea.

¹² A excepción de toda aquella información que pase la "prueba de daño", un mecanismo por el cual se evalúa si la información compromete la seguridad nacional. Art. 174 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”



Fuente: Elaboración propia.

Es por medio de este aprendizaje continuo que se logran avances en cualquier materia, pero aquí es evidente un nuevo reto, pues si se encuentra ya superada la parte de la disposición, se deberán crear programas capaces de agrupar todos los datos (*big data*) disponibles para evitar la sobrecarga informativa,¹³ confusión e ineficiencia, por no poseer mecanismos efectivos tanto para la organización de los datos ya existentes como para anexar los emergentes.¹⁴

¹³ El Knowledge Discovery in Databases (KDD) es una propuesta tecnológica que pretende explorar grandes bases de datos con el fin de encontrar patrones que los agrupen en un mismo contexto siguiendo tres pasos: 1) procesamiento de datos (se limpian los datos), 2) minería de datos (*Data Mining*) (aquí se encuentran y agrupan los datos para volverse información útil), y 3) posprocesamiento de datos (saca conclusiones informáticas de las que puede emerger conocimiento). Véase <<http://www.iiia.csic.es/udt/files/DataMining.pdf>>.

¹⁴ Incluyendo las solicitudes de información por ciudadanos, propuestas emitidas, dudas y aclaraciones, entre otras.

Este reto puede ser superado haciéndose uso de las nuevas TIC, pero para esto debemos considerar que el personal público debe estar capacitado para usarlas eficientemente, como comenta Díaz-Moure (2010): "La nueva gestión pública deberá iniciar un proceso de cambio definido por la capacitación dada a sus empleados, para que éstos adquieran nuevos conocimientos, habilidades y valores,¹⁵ y establezcan relación con la ciudadanía usando las TIC como herramienta ágil y flexible, reemplazando así la burocracia. Seres listos para afrontar y adaptarse al cambio."

Otro enfoque es, por ejemplo, que no todos los países cuentan con la misma infraestructura, tecnología o presupuesto gubernamental para erradicar la brecha digital que, de no tomarse en cuenta, provocaría una discriminación en cuanto a quienes sí tienen acceso a la información,¹⁶ y ya que se es consciente de que cada nación cuenta con diferentes problemas e incluso dentro de la misma se observa gran diversidad, consecuencia de distintos contextos históricos, sociales, culturales, políticos, geográficos, etc., se debe llevar a cabo la evaluación de los mismos en el pasado, presente y futuro.¹⁷ En otras palabras, tener una vista panorámica del dónde, cómo, cuándo, por qué y para qué. Sólo así se puede aspirar a la eficiencia.

¹⁵ Creatividad, agilidad, solución de problemas, trabajo en equipo, lealtad y disponibilidad para el aprendizaje continuo.

¹⁶ Tanto en los lugares más remotos del país en los que no existe avance infraestructural, como en las personas con capacidades diferentes. Por esto no se deben dejar a un lado los otros medios de comunicación ya existentes.

¹⁷ Suponiendo la apertura de una iniciativa en una comunidad altamente subdesarrollada que pretenda instalar el uso de Internet, sin antes enseñar qué es una computadora.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Los retos entonces se pueden resumir de esta manera: 1) verdadera disposición y transparencia por parte del gobierno; 2) verdadera intención (y capacidad) de involucrarse, analizar, participar y colaborar por parte del ciudadano; 3) la brecha digital, los recursos disponibles para eliminarla y la discriminación informativa; 4) una gestión pública eficiente y abierta que sepa hacer uso de las TIC; y 5) contar con una visión amplia del problema por solucionar, previniendo efectos secundarios.

Sobre sus beneficios

Tras lo expuesto, es inequívoco considerar el papel de la comunicación como indispensable enlace que sujeta al gobierno abierto por sus dos extremos y los une en un nudo irrompible; muy acertadamente establece Nemirovski (2011, p. 87): "La comunicación como un hecho de vinculación humana no admite dudas en cuanto a su importancia. La historia del mundo es la historia de su comunicación".

Siguiendo este hilo de pensamiento, se puede hacer todo tipo de conexiones que muestran a la buena comunicación¹⁸ como liberadora

¹⁸ Como citó Rizo (2012, p. 6): "buena será la comunicación si corresponde a su naturaleza –forjadora de vínculos y no desmanteladora–, a su necesidad –orientada a la intensificación de la relación con el ser– y a sus condiciones –reconocimiento del otro en cuanto otro–. [...] La comunicación deja de ser una herramienta de poder para transformarse en una herramienta de servicio cuando responde a un genuino interés por el otro" (Ure, 2010:127-128 y 265) [citado en Rizo, 2012]. Finalmente: "Buber (1998) [citado en Rizo, 2012], la humanización del mundo no está sujeta a cualquier acto de comunicación, sino al diálogo que conduce al involucramiento, en el cual los interlocutores asumen la respuesta como responsabilidad por el otro [...] bienes sociales obtenibles gracias a los intercambios informacionales con fines pragmáticos (...)."

de tensiones o, en su caso, como espacio de expresión y alcance de acuerdos. No podría ser otra cosa, puesto que es la única manera en la que los humanos se entienden, establecen contacto y comparten ideas que, en conjunto, nos han hecho evolucionar.

Sánchez (2015) habla sobre una doble “crisis de legitimidad” ocasionada, en primer lugar, porque la ciudadanía considera que sus órganos representativos son ineficientes e incapaces de comprender el interés público general, pues suelen tomar en cuenta sólo a un sector de la población acomodado y no a resolver sus problemas satisfactoriamente, es decir, tienen cualidad de negligentes. Por esto, se exige formar parte en todo proceso relativo al bienestar público y eso es precisamente lo que el gobierno abierto planea alcanzar.

Involucrar a la sociedad en dichos procesos fomenta una cultura de conocimiento profundo y responsabilidad nacional, mismos que se verán reflejados desde salir a ejercer el derecho a votar, conociendo las propuestas de los candidatos; pasando por la presión hacia un progreso constante, retroalimentación y rendición de cuentas a lo largo de la gestión; para llegar finalmente a un resultado final de desempeño óptimo, situación que no se detendría con el término de cada administración, pues a pesar de que ésta cambie cada determinado periodo, el pueblo jamás dejaría de estar presente. Se abandonaría la concepción actual de que con cada término del cargo público se debe empezar de cero y detener las iniciativas

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

de la administración pasada por una que dé seguimiento a lo ya hecho y continuar la innovación.

Al recuperar la soberanía popular gradualmente no sólo se beneficia al pueblo en sí, pues otorgar compromiso público a la toma de decisiones las dota de ambas perspectivas,¹⁹ ya que resulta complicado adjudicar responsabilidad directa a un organismo o persona específica si éstas tuvieron un carácter representativo general. De este punto tan importante se disuelve el estancamiento en la justificación, en el que, por un lado, el gobierno abre paso a la corrupción y, por el otro, el ciudadano solventa su incapacidad para actuar en una ideología en la que todo es culpa del gobierno porque no lo toma en cuenta.

Otro aspecto positivo es la innovación. En cualquier sentido que se analice, el uso de las TIC sin duda lo demanda: la interacción por medio de éstas implica un avance estructural, tangible e intangible.

Del lado tangible, se visualizarían mejoras en la infraestructura y organización interna, ya que es necesario ir a la par con la tecnología y su desarrollo; asimismo, se haría el esfuerzo por conferir el acceso popular totalitario a las herramientas proporcionadas por éstas, pues el progreso en este aspecto es palmario e inherente. Del lado intangible, la

¹⁹ 1) La experiencia de la sociedad que vive en primer plano el problema y propone soluciones; 2) la del gobierno que tiene capacidad de evaluar las propuestas, institucionalizarlas, dotarlas de legalidad y ejecutarlas. Unidos es posible analizar las consecuencias y establecer si es conveniente continuar en esa línea, hacer cambios o adoptar una iniciativa completamente distinta.

modificación estructural sería, una vez más, ideal. Los servidores públicos ahora regirían su trabajo en base a un aprendizaje constante con la ayuda de la “gestión de la formación” y el “aprendizaje permanente”,²⁰ que provocaría satisfacción personal y un valor añadido al organismo en el que se desenvuelven. Entiéndase como una maquinaria en la cual, al funcionar correctamente cada engranaje, todo servicio proveniente de ésta incita al consumo, pues el mercado disfruta del producto.

A todo esto se añade un beneficio más: el posible crecimiento económico nacional. La sociedad, al conocer los sectores en los que hace falta desarrollo, aprovecharía la oportunidad para ofrecer igualmente los servicios con los que cuenta para que el gobierno pueda consumirlos con el fin de impulsar el capital nacional.

Los supuestos beneficios del gobierno abierto pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1) un gobierno transparente que rinde cuentas al ciudadano; 2) un compromiso público que promueva el conocimiento y la responsabilidad nacional; 3) la recuperación de legitimidad y confianza en los organismos públicos; 4) eficiencia, desempeño laboral óptimo y aprendizaje permanente en la gestión pública; 5) innovación y progreso constante; y 6) posible crecimiento económico nacional.

²⁰ La gestión de la formación conlleva el aprendizaje permanente. Al dar oportunidades al empleado de evolucionar como persona se le adhieren cualidades de líder y sed de conocimiento, lo que potencia su empleabilidad y capacidad de enfrentarse y resolver situaciones inesperadas (véase Díaz-Moure, 2010, pp. 3-4).



Gobierno abierto y transparencia en la CDMX

En todo país las reformas constitucionales son constantes,²¹ al igual que la incoación de nuevas leyes, programas y planes, pues estos pretenden facilitar la vida humana, proveer seguridad, confianza y estabilidad. Para ello, deben mantenerse actualizados y aplicables a la realidad hoy presente. En México, la evolución que se ha logrado en materias como transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, nos permiten hablar abiertamente de la posibilidad, en un futuro cercano, de instaurar un gobierno abierto.

En 1917 la nación contaba únicamente con la Ley de imprenta expedida por Venustiano Carranza. El paso de los años y el cambio tanto de contextos como de maneras en las que el Estado ejerce su poder y la sociedad su soberanía derivaron, en primera instancia, con el gobierno

²¹ 1) Carlos Salinas de Gortari realizó en su sexenio 55 reformas constitucionales; 2) Ernesto Zedillo, 77; 3) Vicente Fox, 31; 4) Felipe Calderón, 110; 5) Enrique Peña Nieto, hasta el 15 de septiembre de 2017, 154 reformas aproximadamente.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

de Vicente Fox, en la instauración de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en 2001;²² en 2002 se publicó el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006; ese mismo año, el 11 de junio, se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que entró en vigor el 12 de junio de 2003 obligando a más de 250 dependencias del gobierno federal a responder las solicitudes de información que emanen del ciudadano; de ésta emergió el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI),²³ que a su vez creó un mecanismo en internet receptor de solicitudes de información o datos personales, así como el seguimiento del proceso al individuo: el Infomex.

En 2007 se lleva a cabo una reforma al artículo 6° que torna el derecho a la información como un derecho fundamental; este suceso, de gran relevancia, denota apertura y facilidad al acceso informacional, paso mayúsculo hacia la transparencia en México. Otro paso de gran envergadura fue el dado directamente hacia un gobierno abierto en septiembre de 2011: la nación tomó el papel principal como parte del Comité Promotor

²² En el documento se establece que el origen de dicha comisión fue el reclamo permanente de la ciudadanía mexicana por tener un buen gobierno que diera resultados. Asimismo, adopta tres compromisos básicos: 1) orden y respeto para proteger a las personas y a su patrimonio; 2) educación para sustentar un crecimiento con calidad; y 3) un gobierno responsable con una gestión pública orientada al servicio y a resultados apegados a la ética y a la transparencia en su desempeño. Véase en <<http://www.programaanticorruccion.gob.mx/web/doctos/citcc/reporte-avances-2002/capitulo4.pdf>>.

²³ Organismo encargado de garantizar el derecho a la información pública, analizar y resolver –en su caso– mediante un pleno de siete integrantes dotados de plena autonomía e independencia, los fallos del solicitante de información pública y proteger los datos personales.

de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).²⁴ Con esto, 21 dependencias e instituciones de gobierno y ocho Organizaciones de la Sociedad Civil (osc)²⁵ se comprometieron a desarrollar propuestas que logren, eventualmente, un gobierno abierto.

El mismo año (2011) se da a conocer un Plan de Desarrollo²⁶ que carece de perspectiva civil, lo que provoca la creación de un Secretariado Técnico Tripartita integrado, como su nombre lo indica, por tres representantes de tres organizaciones: la Secretaría de la Función Pública (SFP), el IFAI y las osc. Unidos, tras 42 reuniones, nace un segundo plan: el Plan de Acción Ampliado (PAA) 2011-2012.²⁷

El 25 de abril de 2013 el IFAI propone que el gobierno federal dé continuidad a los compromisos de la AGA y que asuman dicho proyecto como un compromiso de Estado, incorporándose así al Plan Nacional

²⁴ Esta iniciativa pretende promover la transparencia, aumentar la participación ciudadana en los asuntos públicos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Cada país deberá redactar su Plan de Acción en torno a cuatro compromisos concretos derivados de cinco grandes retos. a. Compromisos concretos: 1) transparencia; 2) participación ciudadana; 3) rendición de cuentas, y 4) innovación y tecnología. b. Retos: 1) mejora de servicios públicos; 2) aumentar la integridad pública; 3) manejo de recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia; 4) construcción de comunidades más seguras; 5) aumento de la rendición de cuentas por parte de las empresas. Véase <<http://aga.ifai.mx/SitePages/QueEsAGA.aspx>>.

²⁵ Artículo 19, CIDAC, CitiVox, Cultura Ecológica, Fundar, GESOC, IMCO y Transparencia Mexicana.

²⁶ Denominado oficialmente como Plan de Acción Original (PAO), centrado en políticas transversales que buscan hallar conexiones humanas sin importar ideologías, es decir, priorizar lo que nos une como humanos.

²⁷ Este plan adopta 38 compromisos de los cuales: 21 obtuvieron una evaluación global de cumplimiento total; 15 fueron calificados como cumplidos parcialmente; y 2 con cumplimiento nulo: el 16 sobre licitación y contratos marco contractual federal y el 18 sobre publicidad oficial.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

de Desarrollo 2013-2018; en esta etapa se presenta el segundo Plan de Acción 2013-2015 de la AGA.

El 5 de mayo de 2015 entra en vigor la Ley General de Transparencia y el IFAI cambia de nombre a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Actualmente, existe la Guía de Gobierno Abierto de 2017²⁸ y la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México publicada el 6 de mayo de 2016 en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México expedida por Miguel Ángel Mancera; sin embargo, no se ha presentado un tercer Plan de Acción por parte de la AGA.

En la acción

Se pone gran énfasis en todo lo antes mencionado para demostrar que existe base legal para el impulso y seguimiento de acciones en torno a esta doctrina. Tanto en el país como en la CDMX varias propuestas han tenido muy presente la importancia que las TIC representan como herramienta para la sociedad de la información, así que se ha optado por incluirlas.

²⁸ Cuyos principales propósitos son: acceso a la información, transparencia proactiva, participación ciudadana y compromisos de gobierno abierto.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Ejemplo de éstas son: 1) Plataforma Nacional de Transparencia (plataforma digital que supone facilitar el procedimiento de solicitudes de información o datos personales al gobierno), 2) CompraNet (sistema electrónico de información pública que permite observar las contrataciones gubernamentales), 3) Sitio de Transparencia Fiscal (aquí se puede consultar información sobre el presupuesto ciudadano, presupuesto de egresos y cuenta pública ciudadana, entre otros) y 4) Semáforo Anticorrupción (evalúa la calidad legislativa en los estados).²⁹

En 2008 el InfoDF –antes Infomex–implementó un programa de mesas de diálogo llamado “Mesa de Diálogo por la Transparencia”, de las cuales se han realizado 14 en las que se involucraron a entes públicos, Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) y otras instancias de la sociedad capitalina (académicos, periodistas, sindicatos, agrupaciones políticas y empresarios), cuyos objetivos son:

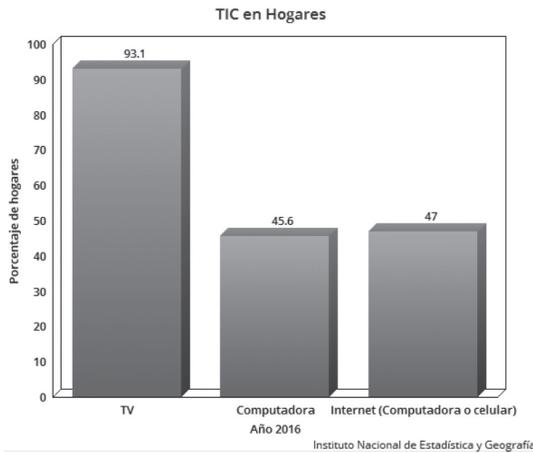
1. Avanzar en la transparencia y rendición de cuentas de la acción del gobierno en torno a la política social, la seguridad, el medio ambiente y otros temas de interés ciudadano; y
2. acceder a los bienes y servicios a los que la población tiene derecho.

²⁹ 1) <<http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>>; 2) <<https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html>>; 3) <<http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/pc>>; 4) <<http://www.semaforoanticorrupcion.mx>>.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Es verdad que se han obtenido varios logros como el desarrollo del “Portal Social de Información Ambiental” y una página de internet con información de los programas sociales del Gobierno del Distrito Federal, pero la última mesa tuvo lugar en 2014.

Sin embargo, resulta necesario analizar el acceso a éstas en la CDMX, así como la participación de la ciudadanía; por ello, presento la siguiente gráfica:



Fuente: Elaboración propia con base en los datos proporcionados por el INEGI.

Como se observa, en los hogares casi el 100% de la población cuenta con televisión; 45.6% con computadora y 47% con acceso a internet, ya sea

por medio de celular o computadora; específicamente en la CDMX, 68% de los hogares cuenta con este servicio.³⁰ Es importante resaltar que a pesar de la Estrategia Digital Nacional³¹ y la reforma en telecomunicaciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos –desde 2013– que reconoce como derecho constitucional el acceso a internet en su artículo 6º,³² no se habla de la obligación de otorgar, por parte del gobierno, dicho servicio, ya que éste pertenece a empresas privadas, lo que dificulta el acceso al 32% restante de la población en la CDMX y, por lo tanto, a las plataformas digitales.

Por otro lado, la participación ciudadana no es del todo activa. En 2015 el INE publicó una gráfica en la que se midió la participación ciudadana: el antes D.F sólo alcanzó la cifra de 44.21%. De igual manera el INAI, en el mismo año, recibió sólo 2 685 solicitudes de información,³³ cifra preocupante porque indica que ni el 1% de la población se ha acercado a hacer valer su derecho a la información pública. Por último, en las recientes elecciones estatales del Estado de México 2017, de las 11 312 917 personas que tuvieron oportunidad de votar, sólo lo hicieron 6 080 214

³⁰ “Estadísticas a propósito del... día mundial de internet (17 de mayo)”, p. 10. Véase <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/internet2017_Nal.pdf>.

³¹ Disponible en <<https://www.gob.mx/mexicodigital>>.

³² “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.”

³³ De las cuales fueron contestadas 2 362, 160 fueron puestas en trámite y 163 no obtuvieron respuesta.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

(53.7%), y de ese porcentaje el 33.53% de los votos fueron para Alfredo del Mazo, lo que quiere decir que menos de la mitad de la población en el estado eligió al gobierno representante de todos.

Pero, ¿cuál es la razón? Desafortunadamente la respuesta es una realidad innegable en México: la corrupción.

En 2016 Transparency International evaluó globalmente los niveles de corrupción;³⁴ de los 176 países evaluados, México ocupó el lugar 123, dejándolo con un nivel de corrupción bastante alto a nivel mundial. Otro dato importante es el proporcionado por la OCDE en el documento *Estudios Económicos de la OCDE México 2017* en donde se muestra el nivel de corrupción percibido por el sector público y en el que México obtuvo el primer lugar de entre todos los países que conforman la OCDE.

³⁴ Sus estándares fueron: los países que ocupan los primeros lugares tienen mayor grado de libertad de expresión, acceso a la información pública, integridad e independencia judicial. Los que ocupan los últimos lugares son los que cuentan con mayores problemas de desconfianza ciudadana y mal funcionamiento de instituciones públicas, pues aun con la presencia de leyes anticorrupción, en la práctica éstas tienden a ser manipuladas o ignoradas.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"



Fuente: Estudios Económicos de la OCDE México 2017.

Por su lado el INEGI, en 2016, informó que por cada 10 000 unidades económicas en la CDMX se dan 15 771 actos de corrupción, lo que demuestra que contar con normas legales bien establecidas y ambiciosas es una cosa, pero emplearlas sin nepotismo y manipulación es otra historia completamente diferente.

A continuación presento un pequeño análisis de algunos fragmentos de leyes/artículos bien establecidos, sus supuestos y la ineficiencia que hasta hoy es perceptible.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Base legal	Supuesto	Ineficiencia actual
Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México: Artículo 2.	Toda la información generada, administrada o en posesión de los sujetos obligados es pública, considerada un bien común de dominio público, accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que establece esta ley y demás normatividad aplicable (prueba de daño).	Las resoluciones emitidas por los comités de transparencia de los sujetos obligados, según tipo, fueron: Declaración de inexistencia: 43.73% Clasificación de la información: 38.40% Ampliación del plazo de respuesta: 17.86% Otra: 0.01%
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 113 y 134.	Art. 113. El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Art. 134. Los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.	En una encuesta realizada por Grupo Reforma se dio a conocer que el nivel de aprobación y satisfacción del gobierno de Enrique Peña Nieto en 2017 fue de 12%, cifra mínima histórica. Aunado a ello, el combate a la corrupción ha sido el peor hasta ahora evaluado por los ciudadanos.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 6°.	Toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.	Tan sólo en 2017 han sido asesinados 10 periodistas por ejercer este derecho.

La cruda realidad actual de México es que no existe congruencia entre lo propuesto y lo hecho, se ha caído en la demagogia y la sociedad no está satisfecha con la manera en que el Estado maneja sus recursos.

Recientemente diez organizaciones civiles cesaron su participación en la Alianza para el Gobierno Abierto por espionaje. Éstas declararon que: “En México no existen las condiciones para una participación libre y segura de la sociedad civil que permitan avanzar en la agenda de la Alianza para el Gobierno Abierto”.³⁵

Si bien no todo es consecuencia directa de la corrupción, los problemas como la no participación ciudadana y la desconfianza sí se derivan de ella pues la imagen gubernamental está dañada, lo que provoca que la percepción social sea desfavorable y que las personas no deseen involucrarse por dos razones: 1) no existe verdadera difusión de las iniciativas, la sociedad no sabe qué es lo que se está haciendo; y 2) la falta de legitimidad en un gobierno que presume de estar centrado en el ciudadano sin estarlo provoca un distanciamiento entre ambos, así como la falta de interés para involucrarse, ya que no se confía en que el gobierno realmente tomará en cuenta lo que el pueblo le da. Pero estos problemas, a su vez, se engloban en uno solo: la carencia de una buena comunicación. De aquí surge mi propuesta.

³⁵ Véase la nota completa en <<http://www.animalpolitico.com/2017/05/espionaje-alianza-gobierno-abierto/> y <http://aristeguinoticias.com/2305/mexico/ongs-rompen-alianza-por-el-gobierno-abierto-debido-a-espionaje>>.



Hacia la utopía

Vivimos en un mundo en el que sin la comunicación, el avance es imperceptible. La importancia de la comunicación crece cada día más a la par con la exigencia de información por parte de la sociedad del conocimiento. A todos los seres humanos nos es necesario estar conectados al mundo que nos rodea. La buena comunicación es ese enlace permanente en que ambos actores –emisor y receptor– donan parte de su ser al otro y así lograr un crecimiento, en primera instancia personal –intangible– y en segunda físico –tangible–, ya que con lo adquirido se cuenta con conocimiento tanto para proponer como para actuar. La comunicación es entonces constante crecimiento porque es retroalimentativa; gracias a ella la transmisión de información es posible y por lo tanto el cambio también.

En México se tienen los recursos para alcanzar esta meta, pero hace falta emplearlos eficientemente. Los organismos autónomos hoy existentes son sólo espacios para el gobierno abierto; la transparencia y

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

el acceso a la información son aspectos clave, pero no se puede realizar un modelo de gobierno contando sólo con sus partes desarticuladas: se requiere de un núcleo que controle dichas partes, las armonice y utilice en su beneficio y en el del ciudadano. Eso es lo que hará efectivo un gobierno abierto. No se puede ni se debe pretender hacer un cambio de tal magnitud si no se cuenta con un órgano regulador que: 1) comunique eficientemente; 2) una sus principios; 3) involucre y escuche al ciudadano con ayuda de los medios de comunicación; 4) actúe para él; y 5) nunca deje de innovar.

Para que este núcleo propuesto funcione acorde a lo expuesto, se debe lograr primeramente una comunicación efectiva gobierno-gobierno y sociedad-gobierno. Si este primer paso se implementa eficientemente, los demás se desarrollan naturalmente.

Como ya se mencionó anteriormente, aún existe una brecha digital que aleja a una parte de la población de la información, ya que no todas cuentan con conexión a internet en sus hogares o con una computadora, dejándolas de cierta manera incomunicadas. En cambio, los usuarios de teléfono celular representan en México el 73.6% de la población de seis años o más, y tres de cada cuatro usuarios cuentan con un teléfono inteligente (*smartphone*); asimismo, internet se utiliza principalmente como medio de comunicación, para la obtención de información en general y para el consumo de contenidos audiovisuales. Por ello, propongo un

cambio de modalidad de páginas de internet³⁶ a un App que: 1) facilite el acceso porque lo hace más rápido; 2) cubre mayor parte de la población; 3) es capaz de albergar mayor información mejor clasificada; y 4) permite el anexo de distintas modalidades, sin tener que navegar a varias páginas de internet que se encuentran dispersas. Es decir, un App hace posible acceder a un todo contenido en uno.

Esta App deberá contar con varios aspectos contenidos en distintas secciones para que a su vez sea efectiva:³⁷

1. **Sección de inicio.** Al ingresar, la página principal deberá fungir como gaceta de la CDMX, publicando en ella las noticias más relevantes sobre información pública, por ejemplo: nuevos planes de desarrollo; iniciativas; eventos que propicien la involucración, participación y colaboración; y acciones concretadas o en desarrollo.
2. **Menú desplegable delegacional.** En esta sección el ciudadano podrá acceder a la información específica de la delegación en la que habita, que deberá contar con un lenguaje simple y entendible. La información aquí contenida será de carácter general de la delegación consultada.

³⁶ Que hasta ahora siguen mostrando deficiencias, entre ellas, que el sitio no se ve bien en celulares. Al acceder la CSS (Cascade Style Sheet) carece de orden lógico, lo que representa una barrera de acceso para el ingreso desde dispositivos móviles utilizados por la mayoría de los ciudadanos.

³⁷ Y realmente funcional. El INE, recientemente, desarrolló un App para facilitar el apoyo de los ciudadanos a los candidatos independientes para las elecciones presidenciales de 2018; y a pesar de que sí fue descargada, ésta manifestó varios errores que retrasaron el proceso de colecta de firmas.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

3. **Sección para solicitar información específica.** Aquí el individuo podrá generar una solicitud de información específica que no se encuentre en el apartado delegacional a los sujetos obligados.
4. **Espacio interactivo.** Éste consistirá, por un lado, de un acervo de contenido audiovisual que haga la recepción de información más digerible y, por el otro, de un *chat room* en el cual los ciudadanos puedan establecer contacto con los funcionarios públicos dotados de capacidades, habilidades e iniciativa para tratar los problemas emergentes de una sociedad en continuo cambio. Personas que estén abiertos al diálogo, así como a escuchar las diferentes necesidades del pueblo, aclarar dudas, recibir propuestas y retroalimentación.
5. **Espacio para la juventud.** En este espacio serán visibles las diferentes convocatorias que inviten a la población joven a involucrarse con su gobierno y se publicará, asimismo, la información generada por ellos, ya sea documental o audiovisual.

Este último punto es de suma importancia. Oszlak (2012) propone incentivar la investigación en materia de asuntos públicos por parte de la comunidad joven universitaria, pues éstos son los sujetos con mayor imparcialidad, lo que evitará favorecer a ciertos partidos políticos o ideologías establecidas. Según el INEGI, el uso de internet está asociado al nivel de estudios: entre más estudios, mayor uso de la red. Impulsar esta investigación nos beneficia no sólo porque se generará información imparcial, actual y confiable, por sujetos capaces de manipular

satisfactoriamente las nuevas TIC, sino porque desde que el estudiante esté formándose académicamente entrará en contacto con la realidad de la nación lo que lo hará consciente de lo que acontece en ella, provocando que se encuentre aún más preparado, informado y dispuesto para actuar de manera eficaz.³⁸ Se construiría un presente y un futuro sólido con los jóvenes.

En cuanto al presupuesto, éste deberá ser el suficiente para cumplir las demandas del ciudadano con estándares de calidad y eficiencia que aseguren su resistencia y permitan un constante mantenimiento de los servicios.

Sin embargo, resulta necesario hacer notar que por ningún motivo deben olvidarse los otros medios de comunicación masiva como la TV, la radio o el periódico. Se debe tener presente que éstos son, para cierta parte de la sociedad, la manera en que se mantienen informados, por lo que deben incluirse como parte de las herramientas que harán que la comunicación sea efectiva.

³⁸ En el sismo del pasado 19 de septiembre, los jóvenes de la CDMX demostraron su gran capacidad y fuerza al tomar la iniciativa y llevar a cabo acciones que permitieron la organización de la abundante ayuda. Verificado19s es un ejemplo de ello.



Conclusiones

La nueva modalidad de gobierno abierto es una ayuda para hacer valer los principios de la democracia basados en la proactividad causada por un gobierno que escucha a su pueblo, y un pueblo que se hace escuchar por medio de la participación y la colaboración, incentivadas, a su vez, por la transparencia y la creación de espacios que involucran a la sociedad en el ámbito público.

Esta relación debe estar bien articulada desde dentro para proyectarse hacia fuera; para lograr esto, en la CDMX se deberán unir las partes ya existentes, espacios para el gobierno abierto, en un gobierno abierto en sí. Esto quiere decir que se conformará un todo capaz de conectarse con las diversas partes que lo forman con el fin de que se efectúen resoluciones con un panorama de visión amplio.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Asimismo, se debe ser consciente de la importancia que una buena comunicación representa para el alcance de los objetivos. La sociedad del conocimiento exige ser informada y el medio con que se logrará esta conexión entre los proporcionadores de información y los informados (gobernantes y gobernados) es la comunicación. Por ello, ésta es cada día más indispensable y necesaria para el ser humano. De igual manera, esta articulación se deberá llevar a la práctica con ayuda de las nuevas TIC y la App propuesta, ya que facilitan el procedimiento, lo hacen más rápido y accesible. No por esto se olvidarán los otros medios de comunicación masiva como la TV, la radio y la prensa, ya que estos continúan siendo el medio por el que parte de la ciudadanía se mantiene informada, evitando así la discriminación e impulsando la inclusión.

Implementar un gobierno abierto es una tarea difícil pero que puede lograrse con constancia y apego a lo establecido en las ya presentes bases legales, superando así la barrera actual en México: la corrupción.

Esta nueva modalidad se debe evaluar e implementar diariamente con la difusión de actividades que promuevan la participación ciudadana para que cuestione y analice, comprenda y emprenda. Así, contando con espacios en los que el diálogo es la esencia de la colaboración (pláticas, talleres, *hackathons*, conferencias y mesas de diálogo, entre otras), el cambio cuenta con un campo amplio para hacerse visible.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Finalmente, sabiendo que el futuro no sólo de la CDMX, sino del país en su totalidad se encuentra en los jóvenes, se debe alimentar el interés que éstos tienen por formar parte en las decisiones de su gobierno, para que sean justo ellos los que propongan en el presente y tomen las riendas en el futuro con una mentalidad fresca y nueva que con naturaleza conlleve a la innovación.

Titulé este trabajo “Gobierno abierto: la utopía democrática”, porque sus supuestos beneficios son mayúsculos: el progreso formaría parte inherente de nuestra cultura, el desarrollo sería ideal, la comunidad obtendría beneficios, y toda barrera sería abolida pues se harían efectivos los principios de la soberanía popular y la democracia. Todo esto es la magia de la comunicación bien llevada a cabo.



Fuentes

10 errores de la nueva Plataforma de Transparencia. Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2016/06/10-errores-de-la-nueva-plataforma-nacional-de-transparencia>>.

Abellán, J., *El concepto moderno de democracia*. Disponible en <<http://webs.ucm.es/info/abellan/investigacion/historiapdf/democracia-moderna.pdf>>.

Alianza para el Gobierno Abierto, *¿Cómo participan?* Disponible en <<http://aga.ifai.mx/SitePages/ComoParticipan.aspx>>.

Alianza para el Gobierno Abierto, *¿Qué es la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)?* Disponible en <<http://aga.ifai.mx/SitePages/QueEsAGA.aspx>>.

Alianza para el Gobierno Abierto, *Reporte de cumplimiento del primer año de trabajo, México, 14 de diciembre 2012*. Disponible en <<chrome-extension://bpmcpldpdmajfigpchkicefoigmkfalx/views/app.html>>.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Anders, V. (n.d.), *Etimología de democracia*. Disponible en <<http://etimologias.dechile.net/?democracia>>.

Calderón, C. y L. Avellaneda (2010), *Open government: Gobierno abierto*, Jaén, Algón Editores.

Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal (2016), INEGI. Disponible en <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825092207.pdf>.

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal (2001). Disponible en <<http://www.programaanticorrupcion.gob.mx/web/doctos/citcc/reporte-avances-2002/capitulo4.pdf>>.

CompraNet. Disponible en <<https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html>>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma 208. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_208_11jun13.pdf>.

Díaz-Moure, L. (2010), *La formación online como modalidad de enseñanza para desarrollar competencias en el marco de la gobernanza, CLAD Reforma y Democracia*, núm. 47, pp.1-12.

Elecciones estatales del Estado de México de 2017. Disponible en <https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_estatales_del_Estado_de_México_de_2017#cite_note-2-3>.

Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas (Encrige) (2017), INEGI. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/encrige/encrige2017_07.pdf>.

Estadísticas a propósito del Día Mundial de Internet (17 de mayo) (2017), INEGI. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/internet2017_Nal.pdf>.

Estudios Económicos de la OCDE México (2017). Disponible en <<https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>>.

E. V., T. I. (n.d.), Corruption Perceptions Index 2016. Disponible en <https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>.

Hofmann, A., A. Ramírez y J. Bojórquez (2012), La promesa del gobierno abierto, México y Chile, Itaip.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Banco de Indicadores. Disponible en <<http://www.beta.inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6206972690#divFV62069726906206972690#D6206972690>>.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

La revolución digital (28 de noviembre de 2009). Disponible en <<https://larevoluciondigital.wordpress.com/la-revolucion-digital>>.

Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (2016). Disponible en <<http://www.infodf.org.mx/documentospdf/Ley%20de%20Transparencia,%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20y%20Rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%20de%20la%20Ciudad%20de%20M%C3%A9xico.pdf>>.

Luna, I. (2016), *Gobierno abierto y el valor de la información pública*, México, IJ-UNAM.

LXII Legislatura. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_per.htm>.

Minería de datos o Data Mining. Disponible en <<http://www.iiia.csic.es/udt/files/DataMining.pdf>>.

Nemirovski, O. (2011), *El desafío digital en la televisión argentina: comunicación, conflictos y dilemas*, Argentina, Eduntref.

ONG's rompen Alianza por el Gobierno Abierto, debido a espionaje (2017). Disponible en <<http://aristeginoticias.com/2305/mexico/ongs-rompen-alianza-por-el-gobierno-abierto-debido-a-espionaje>>.

Oszlak, O. (2012), *Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos*, VIII Conferencia Anual INPAE 2012 “Gobierno abierto: por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San Juan.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Pérez, J. (2011), *Ley de acceso a la información en Suecia*. Disponible en <<https://governobertc.wordpress.com/2011/02/07/ley-de-acceso-a-la-informacion-en-suecia>>.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/250841/Gu_a_Gobierno_Abierto_2017_ajustes_21082017__INAI.pdf>.

Plataforma Nacional de Transparencia. Disponible en <<http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>>.

Político, R. A. (2017), *Sociedad civil denuncia espionaje y rompe con la Alianza por el Gobierno Abierto*. Disponible en <<http://www.animalpolitico.com/2017/05/espionaje-alianza-gobierno-abierto>>.

Presupuesto Egresos Ciudadano 2017. Disponible en <<http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/Presupuesto-Ciudadano-2017.pdf>>.

Proponen Ifai, organizaciones sociales y autoridades federales que gobierno dé continuidad a acciones de la alianza para el gobierno abierto (2013). Disponible en <<http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20IFAI-035-13.pdf>>.

Ramírez, A. (2011), “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene”, *Enfoques*, vol. IX, núm. 15, pp. 99-125.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Ranking de las estrategias en materia de gobierno abierto en los municipios de México (2016), Informes AIDH. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/0Bwqs7fAJ_C2tNVFtV1VpYi1fN00/view>.

Rizo, M. (2012), *La comunicación desde una perspectiva filosófica*, Portal de la Comunicación. Base de datos.

Rodríguez, B. y P. Francés (2010), "La democracia", *Filosofía Política II*. Disponible en <<http://www.ugr.es/~pfg/001Tema1.pdf>>.

Ruiz, F. (2009), "Web 2.0. Un nuevo entorno de aprendizaje en la red", *DIM*, vol. 5, núm. 13, pp. 1-7.

Salas, J. (2015), *Gobierno abierto en 6 pasos para estados y municipios*. Disponible en <<http://www.alcaldesdemexico.com/expediente-abierto/gobierno-abierto-en-6-pasos-para-estados-y-municipios>>. Consultado el 14 de octubre de 2017.

Sánchez Trigueros, Joaquín, "Los antecedentes del gobierno abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública", *Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* [en línea], 2015. Disponible en <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96043202005>>. Consultado el 11 de octubre de 2017.

Sandoval, R. (2017), *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: conceptos, enfoques, aplicaciones y resultados*, Ciudad de México, Infotec.

Sandoval-Almazán, Rodrigo, "Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual", *Convergencia*, 2015. Disponible en

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

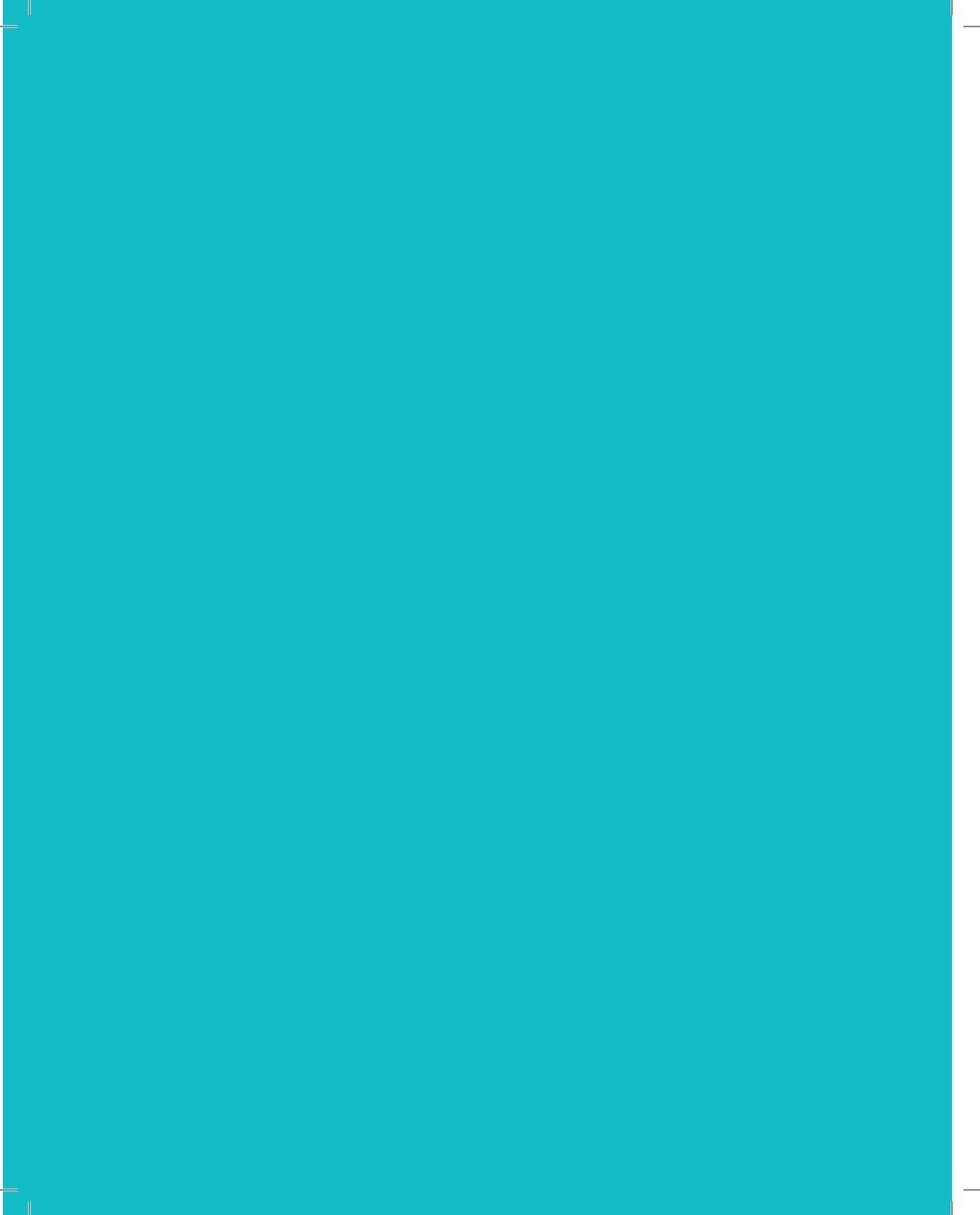
<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10536227008>>. Consultado el 18 de octubre de 2017.

Suárez, Y. (2006), ¿Qué es el Ifai? Disponible en <<http://www.mexicoabierto.org/Herramientas/Biblioteca/Articulos/a65.html>>.

Transparencia Fiscal. Disponible en <<http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/pc>>.

Transparency and Open Government Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies (2009). Disponible en <<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2009-01-26/pdf/E9-1777.pdf>>.

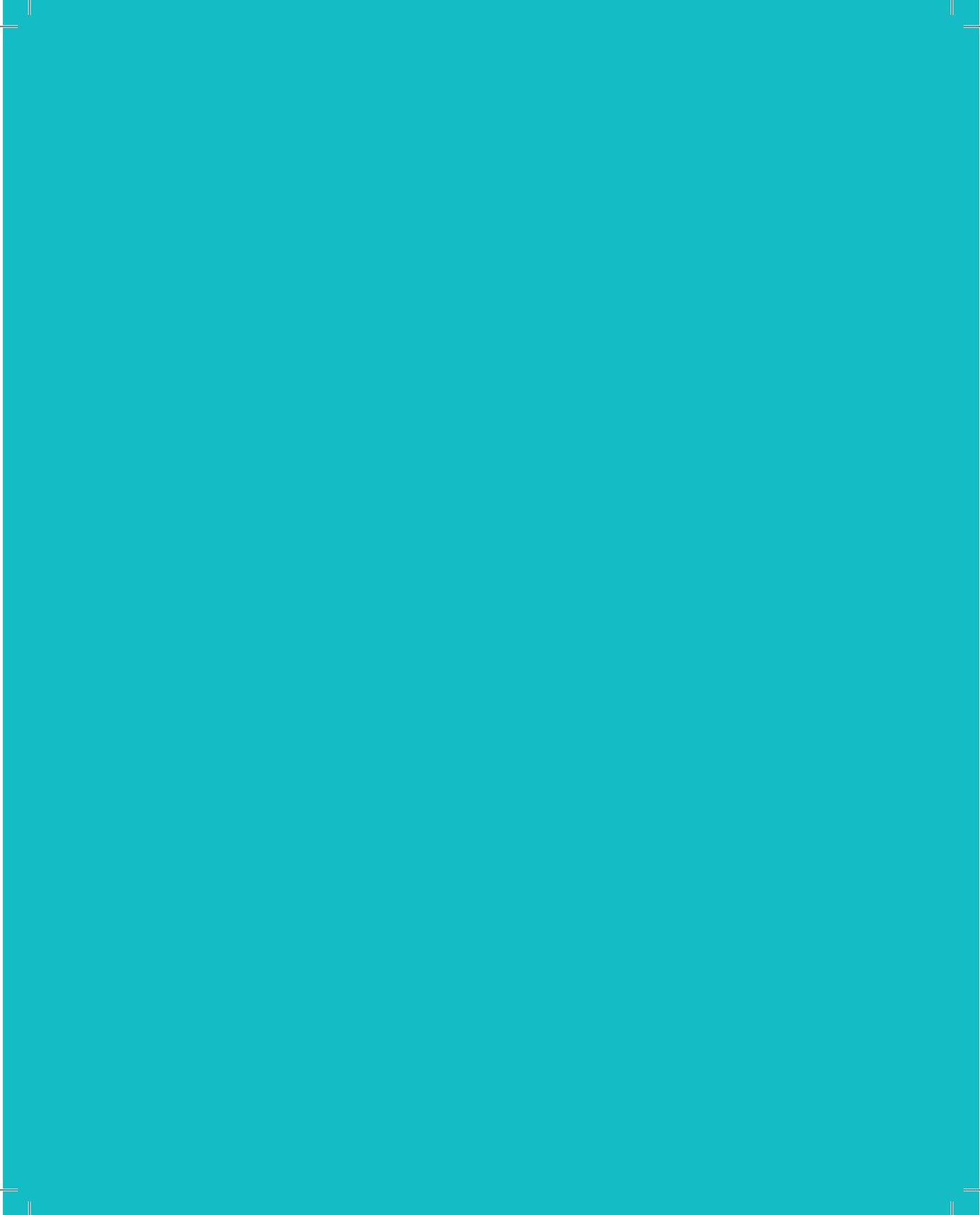
Villoria, M. (2012), "Transparencia y gobierno abierto: ¿qué gobierno quiere el gobierno abierto?", XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Cartagena, Colombia.



LA TRANSPARENCIA EN EL ÁMBITO
DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LA CIUDAD
DE MÉXICO. GOBIERNO ABIERTO
Y LA TRANSPARENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO

RUBÉN
PÉREZ CAMARGO

ENSAYO GANADOR
QUINTO LUGAR





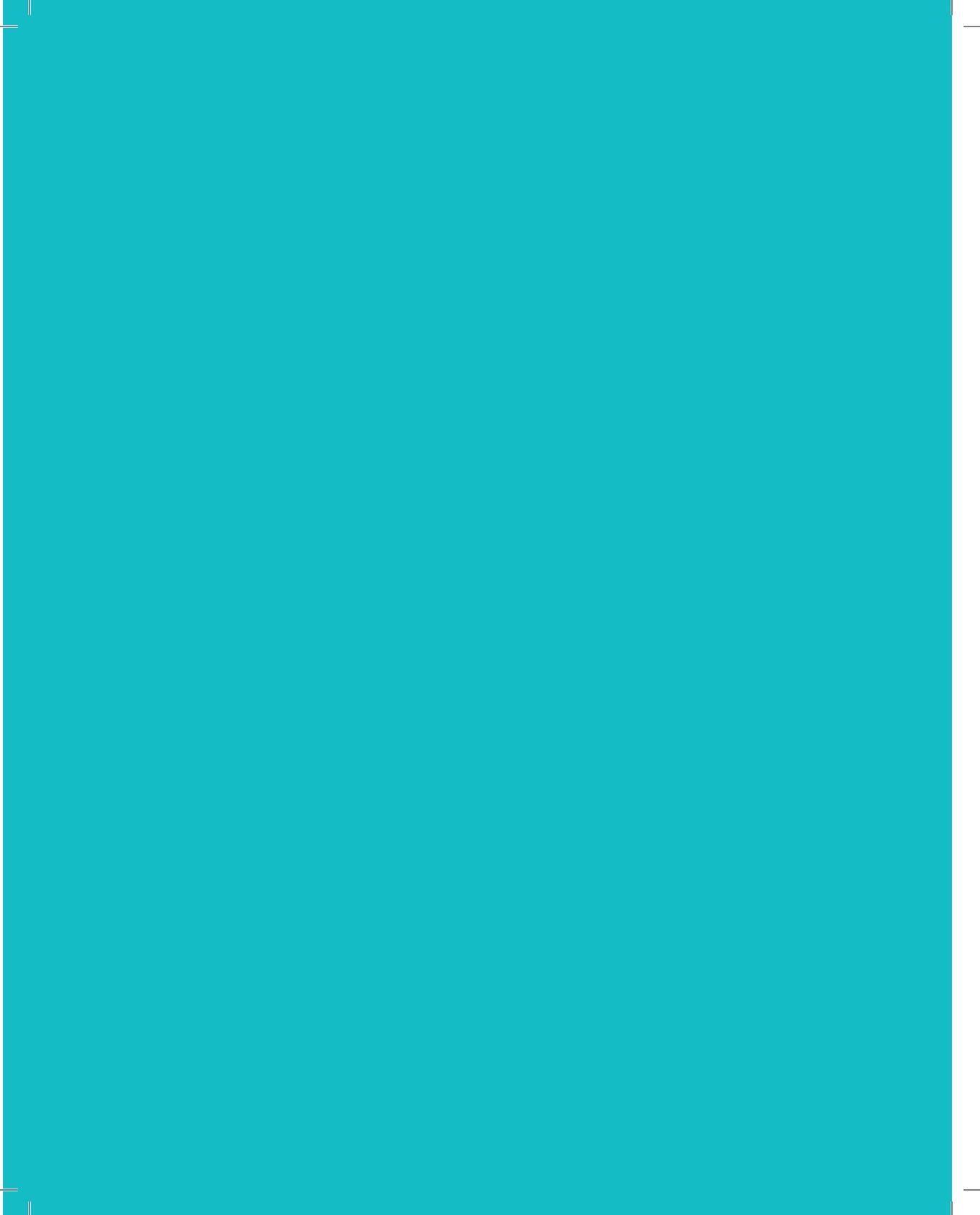
RUBÉN PÉREZ CAMARGO

Estudiante de Economía en la unam. Realiza su servicio social en la Gerencia de Análisis de las Finanzas Públicas del Banco de México. Estudió dos trimestres en la Universidad de California, con la Beca de Movilidad Estudiantil Internacional unam-dgeci, y el diplomado “Estadística aplicada”, en la unam. Fue asistente de investigación del Dr. Jorge Pablo Rivas Días en temas de finanzas públicas y desarrollo económico, y profesor adjunto del Mtro. José Alberto Reyes de la Rosa en la unam.



ÍNDICE

Introducción	205
En la teoría	207
Transparencia	207
Rendición de cuentas	209
Derecho de acceso a la información pública	211
Gobierno abierto	212
Finanzas públicas	213
El ingreso público	214
El gasto público	214
El déficit y la deuda pública	215
En la práctica	217
La transparencia de México a nivel internacional	217
La transparencia de la Ciudad de México en números	218
Avances en el fortalecimiento de la transparencia presupuestaria	224
Conclusiones	227
Bibliografía	229



Introducción

Hablar de transparencia puede parecer un tema banal o rebuscado, habiendo tantos de gran relevancia como los desastres naturales, la prevención de enfermedades, el rezago educativo, etc.; sin embargo, su importancia radica en que ésta contribuye a resolver, en mayor o menor medida, cada uno de los problemas mencionados.¹

A pesar de ello, el nivel de transparencia y rendición de cuentas de la Ciudad de México es muy baja con respecto a otros estados del país debido, entre otras razones, a la poca atención que se les presta por parte tanto de los ciudadanos como de los funcionarios públicos.

¹ Tanto los desastres naturales como la prevención de enfermedades y el rezago educativo son contemplados dentro del presupuesto del gobierno para ser atendidos y evitar posibles externalidades o efectos negativos en la sociedad. En el caso de los desastres naturales, por ejemplo, se cuenta con el Fondo de Atención de Desastres específicamente para el caso de la Ciudad de México, y del Fondo de Desastres Naturales para el resto de las entidades federativas. Más adelante se explicará el papel de la transparencia en el gasto público.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Es por eso que mi propósito al escribir este ensayo es, por un lado, mostrar su importancia específicamente en el área de las finanzas públicas, analizar su situación en la Ciudad de México y brindar una respuesta a la siguiente pregunta: ¿qué medidas se pueden llevar a cabo para impulsar la transparencia en el ámbito de las finanzas públicas de la Ciudad de México?

Para ello, el presente trabajo se divide en dos grandes capítulos. En el primero se proporciona el marco conceptual para evitar confusiones al hablar de transparencia, rendición de cuentas, derecho de acceso a la información o gobierno abierto; así como terminología del área de las finanzas públicas. En el segundo capítulo se presenta la perspectiva actual de la transparencia y la rendición de cuentas en el ámbito de las finanzas públicas de México y, con mayor énfasis, de la Ciudad de México. Finalmente, en las conclusiones se exponen las medidas que podrían impulsar la transparencia presupuestaria de la Ciudad de México.

En la teoría...

La transparencia, la rendición de cuentas y el gobierno abierto son conceptos que, si bien han sido estudiados por muchos autores, no cuentan con un consenso o aceptación general de su significado en la actualidad. A continuación, sin embargo, se proporcionan las ideas principales de cada uno de los términos mencionados.

Transparencia

La palabra transparencia es un sustantivo que describe la política pública que promueve el derecho de acceso a la información producida por el uso del dinero público. Es el participar por parte del ciudadano y el actuar con integridad por parte del gobernante. Es una herramienta para corregir las fallas del Estado,² combatir la corrupción, fortalecer el Estado

² Las fallas del Estado hacen una analogía a las fallas del mercado, las cuales “pueden” ser corregidas por la gestión pública.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

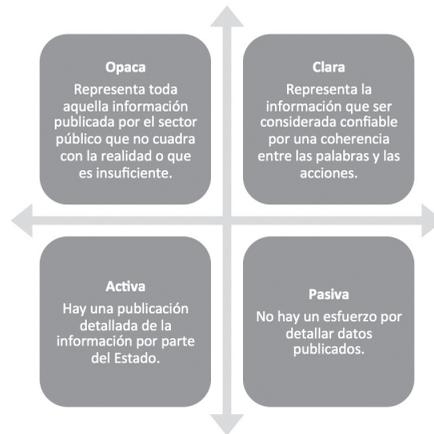
de derecho e impulsar el crecimiento económico. Es un principio de todo gobierno³ que se haga llamar democrático.

El gobierno del Estado de México la define como “el deber que tiene todo gobierno democrata de informar, rendir cuentas y poner a disposición de sus ciudadanos la información pública” (Gobierno del Estado de México, 2017). Como se puede observar, su significado tiende a ser vinculado con el concepto rendición de cuentas, sin embargo, uno no conlleva al otro. Esto pasa debido a que ambos parten de la teoría de la democracia y que están relacionados con “medios de control y vigilancia” (Sosa, 2011, pág. 21) de los gobernados a los gobernadores.

Por otra parte, la transparencia puede ser vista en cuatro dimensiones:

³ En este ensayo se toman como sinónimos las palabras Estado, gestión pública, gobierno y sector público a pesar de no serlo, pues entre ellas hay una pequeña diferencia. Más información al respecto en Vargas, 2012, pp. 26-29.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”



Fuente: elaboración propia con base en Fox (2007, pp. 667-668) y Sosa (2011, pp. 31-33).

De tal modo que la aplicación de la transparencia da la percepción de que el Estado de derecho y la democracia son respetados y reforzados. Cabe añadir que la transparencia es requisito indispensable para llevar a cabo la fiscalización, rendición de cuentas y el gobierno abierto.

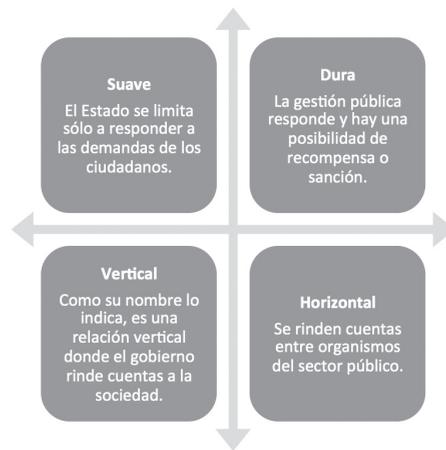
Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un acuerdo entre ciudadanos y funcionarios el cual estipula el derecho de los primeros de demandar información, y la obligación de los segundos de “reportar, explicar o justificar algo” (Ugalde,

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

2011, p. 131), así como la posibilidad de recompensarlos o castigarlos con base en su desempeño y acciones.

Este concepto resulta un tanto complejo, pues según Schedler (2011, pp. 79-86) se compone esencialmente por tres aspectos: información, justificación (las cuales, en su conjunto, las denomina como responsabilidad) y sanción. Además, la rendición de cuentas, de manera similar a la transparencia, se puede clasificar en cuatro categorías:



Fuente: elaboración propia a partir de Fox (2007, p. 666) y Schedler (2011, pp. 98-101).

En suma, la transparencia y la rendición de cuentas van de la mano, espalda contra espalda, debido a que la primera sin la segunda resulta inútil y la segunda sin la primera no se puede llevar a cabo.

Derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información es el instrumento legal que obliga a cualquier organismo público o persona que utilice dinero público a entregar información sobre el uso de dichos recursos a los ciudadanos que lo soliciten. Es la herramienta que hace posible que las personas puedan exigir cuentas a los servidores públicos y participar en el diseño de las políticas gubernamentales.

El derecho de acceso a la información se encuentra respaldado por el apartado A del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, puede negarse si viola el derecho de la privacidad o pone en riesgo la seguridad de alguna persona o incluso del país.

Por otra parte, la utilidad de todo derecho es hacerlo valer, y para ello es primordial, en primer lugar, saber en qué consiste y, en segundo lugar, tener la voluntad de exigirlo. De ahí que la participación ciudadana juegue un papel fundamental.

Es preciso señalar que los tres conceptos abordados hasta el momento se encuentran reglamentados por la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Gobierno abierto

El gobierno abierto es “una nueva cultura organizacional” (Mariñez, 2013, p. 305) que busca promover el libre acceso a la información del sector público a través de los llamados “datos abiertos”, lo que permite una mayor comunicación entre la gestión pública y los ciudadanos.

El término de gobierno abierto fue usado por primera vez en el Reino Unido al hacer referencia a una gestión pública sin secretos ni opacidad. Comenzó a tomar auge con el *Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto* publicado por el presidente Barack Obama; por consiguiente, su definición continúa en desarrollo.

Cabe señalar que el gobierno abierto presupone al e-gobierno o gobierno electrónico, cuyo desarrollo se debe en parte a las Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Asimismo, el e-gobierno juega un papel trascendental pues este facilita a la sociedad de la información⁴ exigir cuentas al sector público gracias al mayor acceso a la información.

⁴ El término sociedad de la información hace referencia al hecho de que la sociedad hoy en día dispone de la información con facilidad y rapidez, gracias al avance de la tecnología.

Finanzas públicas

Por otra parte, las finanzas públicas son una rama de la ciencia económica⁵ la cual se encarga de estudiar las acciones que el Estado lleva a cabo para allegarse del dinero público, administrarlo y ejercerlo con la intención de atender las necesidades de la sociedad y coadyuvar al desarrollo del país, como bien es señalado en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero, ¿por qué interviene el Estado en la economía?, ¿por qué no dejarlo todo en manos del sector privado? La razón se encuentra en que el mercado, a veces, comete errores llamados fallas de mercado,⁶ las cuales pueden ser corregidas por el sector público. También se desea la equidad, que puede alcanzarse mediante una redistribución llevada a cabo por él mismo. De ahí la justificación de su intervención en la economía.

Con el objetivo de llevar a cabo dichas correcciones y satisfacer las necesidades de la sociedad, las finanzas públicas utilizan la política fiscal, la cual actúa a través del presupuesto y la legislación tributaria,

⁵ La transparencia también es importante en la teoría económica, ya que uno de los elementos para que haya competencia perfecta es que los consumidores y productores conozcan el precio, la cantidad y calidad de los bienes y servicios en el mercado, es decir, hay información simétrica, escenario que les permite realizar las mejores transacciones dados sus recursos, lo que implica un nivel alto de transparencia en el sector privado.

⁶ Las fallas del mercado son las situaciones que impiden que el mercado asigne los recursos de una forma eficiente. Dichas situaciones son: los fallos de la información; el paro, la inflación y el desempleo; el fallo de la competencia; los bienes públicos; las externalidades; y los mercados incompletos.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

como herramienta para influir en la demanda agregada.⁷ El presupuesto se determina con base en el ingreso, gasto, déficit y deuda pública, elementos que se abordarán a continuación.

El ingreso público

Es el dinero obtenido por impuestos, por ingresos de organismos públicos⁸ y por su venta (ingresos no petroleros), así como por la venta de crudo (ingresos petroleros). Se dice que el ingreso público es estable cuando la recaudación tributaria representa la mayor porción en la composición de los recursos públicos. Cabe señalar que las políticas impositivas se ven afectadas no sólo por los rezagos de tiempo en su aprobación o rechazo, sino también por intereses políticos y electorales.

El gasto público

Se refiere a todo el dinero en manos de la gestión pública destinado a la provisión de los bienes y servicios públicos que el país requiere (gasto programable),⁹ a transferir participaciones –el dinero que pueden ejercer los

⁷ Entiéndase por demanda agregada la demanda de bienes y servicios realizada por las familias, empresas y el Estado en un lapso determinado. Agregada se refiere a "en su conjunto".

⁸ Organismos públicos como el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y la Comisión Federal de Electricidad.

⁹ El gasto programable, a su vez, se puede dividir en gasto corriente y gasto de capital. El primero es

estados como deseen– y al pago de los intereses por concepto de deuda pública y adeudos de años anteriores (gasto no programable). Además, es el instrumento más poderoso para influir en la demanda agregada, así como para mejorar la equidad económica.

El déficit y la deuda pública

El déficit público es cuando los gastos públicos son mayores a los ingresos públicos,¹⁰ el cual se puede medir por los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) para el caso de México, mientras que la deuda pública es el medio a través del cual el Estado consigue dinero; dicha deuda puede ser interna o externa. La deuda gubernamental generalmente es adquirida por medio de un crédito público, no obstante, existen otro tipo de deudas como las contraídas por guerra también llamadas “impuestos por un vencedor” (Arriaga, 2001, p. 245). Es importante recalcar que el déficit público no necesariamente se traduce en deuda pública.

En síntesis, un gobierno abierto es aquel que promueve la transparencia o, dicho de otra manera, la política del derecho al acceso de información que tiene cualquier ciudadano interesado en conocer lo

aqueel que no incrementa la riqueza del país, mientras que el segundo sí lo hace. Cabe señalar que en este ensayo se utiliza la clasificación económica del gasto público.

¹⁰ Nótese que también puede haber superávit público, el cual vendría siendo cuando los ingresos públicos son mayores a los gastos públicos. Sin embargo, esta situación tampoco es tan deseable, ya que significa que se están cobrando más impuestos de lo necesario.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

que hacen los servidores públicos, así como a la rendición de cuentas. De donde se puede inferir que el papel de ambas, la transparencia y la rendición de cuentas, en las finanzas públicas, es el asegurar que la política fiscal no sea usada para otros fines ajenos al interés público.

De hecho, el presupuesto público es probablemente el elemento que ha salido más beneficiado del avance de la transparencia. Su función en dicho rubro es el “hacer posible que los observadores externos [a la gestión pública] verifiquen si la distribución de esos recursos y su aplicación reflejan las preferencias sociales y cumplen con los criterios de equidad, igualdad y justicia” (Vargas, 2012, p. 55).

En la práctica...

La transparencia de México a nivel internacional

La transparencia ha tomado una gran importancia en todo el mundo. Tan así, que actualmente existen diversos índices cuya finalidad es precisamente estimar su presencia en la gestión pública. Uno de ellos es el Índice de Presupuesto Abierto (Auditoría Superior de la Federación, 2016), publicado cada dos años por *International Budget Partnership*, el cual mide la transparencia del presupuesto público, la participación ciudadana y su vigilancia para 102 países. Según este índice, en 2015, Nueva Zelanda fue el país más transparente en este rubro, mientras que México ocupó el lugar 17.

Asimismo, diez países de América Latina crearon el Índice de Transparencia Legislativa (Red Latinoamericana..., 2016) a través de la *Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa*. Su informe del

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

2016 evaluó, entre otros aspectos, el nivel de transparencia tanto en el presupuesto y la gestión administrativa, como en participación, atención ciudadana y rendición de cuentas. Los resultados para el caso de México fueron de 39 y 65 puntos porcentuales, respectivamente, de una escala de 0 a 100 por ciento.

Además, Transparencia Internacional, organismo especializado en la promoción de la transparencia y combate de la corrupción, reporta anualmente su Barómetro Global de la Corrupción el cual analiza el impacto de la corrupción en la vida de las personas. Según su edición 2017, 51% de los mexicanos sobornan para tener acceso a servicios públicos, lo que convierte a México en el país con más sobornos de 20 países de América Latina y el Caribe (Transparencia Internacional, 2017, pp. 6-15).

Esta situación repercute de manera negativa en crecimiento del país. Al respecto, la Confederación Patronal de la República Mexicana estima que la actividad corruptiva del país absorbe entre 6 y 9% del Producto Interno Bruto (Velázquez, 2017).

La transparencia de la Ciudad de México en números

En México, de manera semejante, se han hecho esfuerzos por medir la transparencia de las finanzas públicas de los gobiernos subnacionales. Por

un lado, está el Índice de Información Presupuestaria Estatal (IIFE), elaborado anualmente desde 2008 por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO). Dicho índice se basa en la ley de ingresos y la ley de egresos de cada uno de los estados y “evalúa la calidad de la información presupuestal de las 32 entidades federativas a partir de 100 criterios” (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2017).

Adicionalmente, se dispone del Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIFE), creado por Ar Información para Decidir, S. A. de C. V. (Aregional) y publicado anualmente, cuyo objetivo es medir la disponibilidad y calidad de la información fiscal en el país (Ar Información para Decidir, 2017).

También se ha intentado cuantificar el avance en el derecho al acceso de la información pública y la corrupción, elementos fundamentales para eliminar la opacidad e impulsar la transparencia. Al respecto, se cuenta con el Índice de Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), reportado anualmente por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, el cual evalúa las leyes de transparencia de los gobiernos subnacionales basado en estándares constitucionales (Auditoría Superior de la Federación, 2016).

Además, Transparencia Mexicana creó, en 2001, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) con el propósito de medir “la corrupción en servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

y por empresas particulares” (Transparencia Mexicana, 2011). Dicho índice fue actualizado por última vez en 2010. En esa misma línea, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) realiza cada dos años la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) con el propósito, entre otros, de mostrar la tasa de los actos de corrupción experimentados por cada 100 000 habitantes en cada uno de los estados. A continuación, se muestran los resultados de dichos índices para la Ciudad de México y se examinan brevemente.

Cuadro 1. Posición de la Ciudad de México en diferentes índices

Índice	Año	Unidad	Escala	Calificación	Promedio	Posición
IIFE	2017	Porcentual	0 a 100	57.27	83.01	31
ITDIFE (transparencia)	2017	Puntos	0 a 100	70.38	77.81	22
ITDIFE (rendición de cuentas)	2017	Puntos	0 a 30	21.1	25.05	27
IDAIM	2015	Puntos	0 a 10	8.1	6	2
INCBG	2010	Puntos	0 a 100	17.9	10.3	32
ENCIG*	2015	Porcentual	N/A.	16.28**	3.13**	31**

Fuente: Elaboración propia con base en el IMCO, Aregional y la ASF.

* El ENCIG no es un índice sino una tasa, por lo tanto no aplica una escala.

** Estimación propia con información del INEGI, ENCIG 2015, tabulados básicos.

El IIFE 2017 posiciona a la Ciudad de México como la segunda entidad federativa del país menos transparente en materia presupuestaria. Al respecto, las autoridades de dicha entidad comentaron “que el presupuesto

es una herramienta de planeación y no de rendición de cuentas” (Rosales, 2017), lo cual muestra la falta de importancia que se le da por una fracción del sector público.

Asimismo, en el ITDIFE 2017 la capital del país se ubica como la entidad número 22 en cuanto al nivel de transparencia fiscal. En lo que respecta a la rendición de cuentas, ésta se encuentra por debajo del promedio nacional por 3.95 puntos.

Estos indicadores ponen de manifiesto el bajo nivel de transparencia en materia presupuestaria en la Ciudad de México, lo que se traduce en un impacto negativo principalmente en los rubros del gasto y la deuda pública, pues en su ausencia el gasto podría terminar en otros destinos a los planeados en los presupuestos de los organismos públicos; en el caso de que el monto total fuera ejercido íntegramente en el objetivo deseado, existe una gran posibilidad de que la ciudadanía cuestione que así haya sido, con lo que perdería la confianza de la población y, por lo tanto, su apoyo.

Así parece ser, por citar un ejemplo actual, el caso del Fondo de Desastres Naturales el cual recibió donaciones por parte de mexicanos y extranjeros. Sin embargo, no se percibe un avance sólido en la reconstrucción de la infraestructura dañada en la Ciudad de México y los demás estados afectados, lo que pone en duda el correcto manejo de dichos recursos.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

Con respecto a la deuda pública, la transparencia también tiene un impacto positivo en su control. Hay un estudio del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas el cual señala que si la Ciudad de México tuviera la obligación de ser transparente en el monto de su deuda pública, ésta disminuiría en 6.98 puntos porcentuales, y si además tuviera un límite en su nivel de deuda pública (el cual no es aplicado para esta entidad), asumiendo que esto limita al mismo tiempo la corrupción, ésta disminuiría en 1.05 puntos porcentuales (Astudillo, Blancas y Fonseca, 2016).

Hay que mencionar además que la transparencia no sólo es deficiente en el rubro fiscal, también lo es en cuanto al fomento del derecho de acceso a la información. Al respecto, Ramiro Suárez, investigador del IMCO, señala que ésta es obstaculizada por entes obligados al etiquetar información que debería ser proporcionada gratuitamente con montos monetarios que rebasan los 25 000 pesos con la finalidad de desincentivar su obtención. Por ejemplo, tan sólo en 2016 se pagaron 82 707 pesos de 1 225 042 pesos solicitados por entes obligados para obtener "derechos de reproducción", según el reporte de actividades y resultados del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (InfoDF) (Sarabia, 2017).

A pesar de ello, el IDAIM 2015 posiciona a la Ciudad de México como la segunda entidad federativa con mejor acceso a la información. Entonces,

cabe preguntarse, ¿por qué un índice posiciona a la capital de México como la segunda mejor del país en cuanto al acceso a la información, mientras otro como la segunda peor en transparencia presupuestaria? La causa se haya en que los índices son mediciones hechas para fines específicos por lo que varían de acuerdo con lo que se intenta conocer; por ello, tienen que interpretarse con cierta cautela. En este caso, el IDAIM 2015 evalúa únicamente las leyes de transparencia, mientras que el IIFE 2017 examina la transparencia en las leyes de ingresos y egresos.

Por lo que se refiere a la corrupción, el INCBG 2010 posiciona a la Ciudad de México como la entidad federativa más corrupta, y el ENCIG 2015 como la segunda más corrupta del país, lo cual se traduce en abuso del poder y quebranto de las leyes. De ahí la importancia en adoptar y promover la transparencia como política pública, pues tiene un sinfín de beneficios tanto económicos como sociales. Entre ellos destaca el potenciar el desarrollo económico a través del buen uso de los recursos públicos que el sector público posee, lo que se refleja en el aumento del ingreso nacional bruto real por persona (Instituto Mexicano para la Competitividad, s. f.), en la reducción de la corrupción y en una satisfacción más efectiva de las necesidades de los ciudadanos por parte del sector gubernamental.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Avances en el fortalecimiento de la transparencia presupuestaria

A pesar del bajo nivel de transparencia presupuestal en México, se deben reconocer los esfuerzos realizados por cambiar esta situación. Por ejemplo, uno de los objetivos de desarrollo sostenible contemplados en los Criterios Generales de Política Económica 2018 es precisamente “generar que la ciudadanía cuente con información útil, mediante una mayor transparencia en el gasto público, que permita fomentar la rendición de cuentas” (SHCP, 2017).

Además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó las medidas para continuar fomentando la transparencia en las finanzas públicas (SHCP, 2016), donde destaca la compilación mensual de los siguientes 12 indicadores de ingreso, gasto y financiamiento público:

1. Ingresos presupuestarios.
2. Ingresos tributarios.
3. Ingresos tributarios excluyendo la recaudación de IEPS de combustibles.
4. Gasto neto total sin erogaciones en inversiones financieras, pago de pensiones, participaciones y costo financiero.
5. Gasto neto total sin erogaciones en inversiones financieras, pago de pensiones y participaciones.
6. Gasto neto total sin considerar erogaciones en inversiones financieras.
7. Gasto neto total.

10° CONCURSO DE ENSAYO "UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA"

8. Gasto corriente estructural.
9. Balance primario.
10. RFSP.
11. Razón SHRFSP a PIB.
12. Razón deuda pública a PIB.

Dichos indicadores permiten llevar a cabo una mejor supervisión de los principales elementos que integran a las finanzas públicas, conocer el estado financiero del sector público y facilitar la estabilidad económica.



Conclusiones

El presente ensayo mostró que la Ciudad de México es una de las entidades federativas con peor desempeño en materia de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas, lo que sugiere que el manejo de una gran cantidad de recursos públicos facilita el mal uso de los mismos. De hecho, el IMCO señala en su estudio del IIFE 2017 que hay una correlación negativa entre el monto presupuestario y la transparencia fiscal de los estados. Por ello, es necesario promover la cultura del gobierno abierto para eliminar la opacidad y dar paso a la rendición de cuentas que tanto necesita no sólo la capital, sino todo el país.

Por otra parte, uno de los objetivos planteados fue contestar la siguiente pregunta: ¿qué medidas se pueden llevar a cabo para impulsar la transparencia en el ámbito de las finanzas públicas de la Ciudad de México? En mi perspectiva, se pueden implementar dos medidas para lograr dicho propósito.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

Por el lado del ingreso, se pueden fomentar programas que impulsen la regulación fiscal de impuestos. Por ejemplo, el Servicio de Administración Tributaria, a través del programa de retorno de capitales, mejoró la regulación de inversiones tanto en jurisdicciones que no están sujetas a gravámenes –llamadas *offshore*– como en aquéllas en donde sí hay gravámenes pero, debido a que la tasa impositiva es menor a la de México, reciben gran parte de los recursos de mexicanos en el extranjero (Rodríguez, 2017).

Por el lado del gasto se puede contemplar, dentro de la asignación presupuestal de las dependencias públicas, su transparencia presupuestal;¹¹ esto es, si demuestran en qué se gastan los recursos públicos que se les asignaron y, con base en ello, aumentarles o recordarles su presupuesto con el fin de incentivarles a ser más transparentes.

Avanzar en dicha materia no es sencillo, pues es luchar en contra de intereses privados. Sin embargo, estoy convencido en que esto es posible gracias al desarrollo acelerado de la tecnología, a los estudiosos del derecho, la computación, la ciencia política, etc., y al deseo de los ciudadanos por tener una mejor sociedad.

¹¹ El Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal sirve como ejemplo en el desglose de información respecto al ejercicio presupuestal.

Bibliografía

Ar Información para Decidir (2017), *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas: resumen ejecutivo*. Disponible en <<http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/ITDIF-2015>>. Consultado el 2 de octubre de 2017.

Arriaga, E. (2001), *Finanzas públicas de México*, México, Instituto Politécnico Nacional.

Astudillo, M., A. Blancas y F. Fonseca (2016), *La transparencia en la deuda estatal como mecanismo para prevenir la corrupción*, México, Cámara de Diputados/Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Auditoría Superior de la Federación (2016), *Perfil de México a través de indicadores clave*. Disponible en <http://www.asf.gob.mx/Publication/61_Publicaciones_tecnicas>. Consultado el 4 de octubre de 2017.

Fox, J. (2007), "The uncertain relationship between transparency and ac-

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

countability”, *Development in Practice*. Disponible en <<http://escholarship.org/uc/item/8c25c3z4#page-2>>. Consultado el 17 de septiembre de 2017.

Gobierno del Estado de México (2017), *Portal ciudadano*. Disponible en <<http://edomex.gob.mx/transparencia>>. Consultado el 3 de septiembre de 2017.

Instituto Mexicano para la Competitividad (2017), *Índice de Información Presupuestal Estatal*. Disponible en <<http://imco.org.mx/finanzas-publicas/#!/indice-de-informacion-presupuestal-estatal>>. Consultado el 4 de octubre de 2017.

Instituto Mexicano para la Competitividad (s. f.), *Transparencia, corrupción y desarrollo económico*. Disponible en <http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/transparencia-corrupcion-y-desarrollo-economico>. Consultado el 22 de octubre de 2017.

Mariñez, F. (2013), “¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto?”, *Revista de Gestión Pública*. Disponible en <http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/Marinez.pdf>.

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (2016), *Índice de Transparencia Legislativa 2016*. Disponible en <<http://indice.transparencialegislativa.org>>. Consultado el 16 de octubre de 2017.

Rodríguez, B. (2017), “Ganan transparencia con repatriación”, *Reforma*. Disponible en <<http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/>>

default.aspx?id=1241850&sc=672>. Consultado el 25 de octubre de 2017.

Rosales, R. (2017), “Transparencia mejora en mayoría de estados”, *El Economista*. Disponible en <<https://www.economista.com.mx/estados/Transparencia-mejora-en-la-mayoria-de-estados-20171004-0045.html>>. Consultado el 4 de octubre de 2017.

Sarabia, D. (2017), “Señala IMCO trabas en transparencia”, *Reforma*. Disponible en <<http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1174382>>. Consultado el 15 de octubre de 2017.

Schedler, A. (2011), “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en J. Sosa, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016), *Medidas para continuar fomentando la transparencia en las finanzas públicas*.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017), *Criterios generales de política económica 2018*.

Sosa, J. (2011), “Transparencia y rendición de cuentas: un ensayo introductorio”, en J. Sosa, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI.

Transparencia Internacional (2017), *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe*. Disponible en <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/las_personas_y_la_corrupcion_america_latina_y_el_caribe>. Consultado el 10 de octubre de 2017.

10° CONCURSO DE ENSAYO “UNIVERSARIOS CONSTRUYENDO TRANSPARENCIA”

- Transparencia mexicana (2011), Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno. Informe ejecutivo 2010, México. Disponible en <<https://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-incbg>>. Consultado el 2 de octubre de 2017.
- Ugalde, L. C. (2011), “Rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales”, en J. Sosa, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI .
- Vargas, D. C. (2012), *La globalización del e-gobierno y la transparencia de la información pública*, Madrid, Delta-Publicaciones Universitarias.
- Velázquez, I. (2017), “Es corrupción una pandemia”, *Reforma*. Disponible en <<http://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?Id=1170708&Fuente=MD>>. Consultado el 8 de octubre de 2017.





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

10° Concurso de Ensayo “Universitarios Construyendo Transparencia”
Marzo 2018

Tiraje: 1,000 ejemplares

Fuentes tipográficas: News Gothic Std

(Medium, Oblique. Bold y Bold Oblique.)

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