1er CONCURSO *de ensayo*

SOCIEDADES INFORMADAS:
SOCIEDADES PODEROSAS
UNIVERSITARIOS CONSTRUYENDO
TRANSPARENCIA

¿Informando más, se pregunta más?

Gabriela Gutiérrez Dávila

2008

infodf
Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

infodf

Instituto de Acceso a la Información
Pública del Distrito Federal

DIRECTORIO INFODF

Oscar Guerra Ford
Comisionado Ciudadano Presidente

Jorge Bustillos Roqueñí
Comisionado Ciudadano

Areli Cano Guadiana
Comisionada Ciudadana

Salvador Guerrero Chiprés
Comisionado Ciudadano

Agustín Millán Gómez
Comisionado Ciudadano

María Elena Pérez-Jaén Zermeño
Comisionada Ciudadana

JURADO CALIFICADOR

Eduardo Bohórquez López
Transparencia Mexicana

René Millán Valenzuela
Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM

Jesús Rodríguez Zepeda
Universidad Autónoma Metropolitana

Jorge Bustillos Roqueñí
Comisionado Ciudadano | InfoDF

Salvador Guerrero Chiprés
Comisionado Ciudadano | InfoDF

Agustín Millán Gómez
Comisionado Ciudadano | InfoDF

D.R. © 2009, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia.
La Morena No. 865, Plaza Narvarte, local 1, Col. Narvarte Poniente,
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal.
Primera edición, enero de 2009.
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta
Impreso y hecho en México.

Las opiniones vertidas en este documento son responsabilidad de su autora.

1er CONCURSO de ensayo

SOCIEDADES INFORMADAS:
SOCIEDADES PODEROSAS

Universitarios construyendo transparencia

2008

Gabriela Gutiérrez Dávila. Es Licenciada en Derecho por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Durante el 2005 realizó prácticas profesionales con la Magistrada Adriana Canales, titular de la Tercera Sala Familiar del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. De enero de 2006 a septiembre de 2007 laboró en un despacho de abogados. En el CIDE fue asistente de investigación de la Dra. Ana Laura Magaloni; actualmente cursa la Maestría en Administración y Políticas Públicas en esta institución.

¿INFORMANDO MÁS, SE PREGUNTA MÁS?

Determinantes de solicitudes y efectos de la nueva Ley de Transparencia en las Delegaciones del Distrito Federal

Gabriela Gutiérrez Dávila

ENSAYO GANADOR DEL TERCER LUGAR

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 9

I. Origen de la Transparencia 13

II. Concepto de rendición de cuentas 19

III. Inserción de la Transparencia en el sistema político mexicano 27

IV. Transparencia en el Distrito Federal 33

V. Presentación del modelo 39

1) Variable dependiente: número de solicitudes por Delegación 44

2) Variables independientes 48

a) Población total 48

b) Educación 49

c) Población de 15 a 59 años (Población Económicamente Activa) 50

d) Computadora en el hogar 51

VI. Resultados del modelo 53

VII. Conclusiones 63

Bibliografía 67

INTRODUCCIÓN

Los conceptos de transparencia y rendición de cuentas han tomado relevancia en México y otras democracias durante los últimos años. Sin duda, éstos son inherentes a la democracia misma, por lo cual su estudio se vuelve trascendental en un entorno que se acostumbra a vivir paulatinamente en un sistema de gobierno en que el mandante *de facto* es la voluntad popular.

La transparencia no es un concepto que deba evaluarse únicamente en las esferas más altas del poder. Es en la vida cotidiana donde los pueblos democráticos se construyen, y en su ejercicio y participación, donde se consolidan. Por esta razón, es importante enfocar el estudio de la democracia a nivel local de manera que pueda medirse su avance.

En el Distrito Federal (D. F.) existen 16 Delegaciones políticas, las cuales son órganos político-administrativos encargados, de manera general, de realizar mantenimiento a vialidades secundarias así como proveer servicios a la población. Son el nivel de gobierno más local que existe en esta entidad, y en muchos aspectos, sus funciones son parecidas a las de los municipios.

Durante los últimos años han existido notables avances para transparentar el ejercicio de los recursos públicos en México, tanto en el ámbito nacional como en el Distrito Federal. La publicación de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF) es un parteaguas en la rendición de cuentas a nivel local, pues aumenta la información de oficio que los organismos de gobierno están obligados a publicar.

Este hecho abre la puerta a dos escenarios: el primero, que la población al encontrar más información en una consulta por Internet o por medio de visitar una oficina y encontrar los documentos disponibles para consulta directa, realice menos solicitudes. El segundo es que al ser la transparencia un proceso mediante el cual la gente cuestiona a su gobierno, ésta no se conformará con saber lo que está publicado, sino que aumentará su interés por conocer más de fondo las cuestiones publicadas de oficio.

El objetivo de este ensayo es analizar los cambios en el número de solicitudes de información que se han realizado a las Delegaciones políticas del Distrito Federal desde la promulgación de la nueva ley de transparencia. Para esto, se realizará un modelo panel de mínimos cuadrados ordinarios dividido en cuatro periodos de dos meses y medio. De estos cuatro, dos son anteriores a la publicación de la Ley en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, mientras los últimos son posteriores a este hecho. Para controlar los efectos y darle un carácter analítico al ensayo, se desarrolló un modelo en el cual se incluyeron variables de tipo sociodemográfico.

La presente investigación sería interesante con el simple análisis de los factores que determinan el número de solicitudes de información que reciben las Delegaciones. Sin embargo, el cambio en la legislación abre la puerta a investigar si efectivamente un aumento en la información de oficio que debe ser publicada reduce el número de solicitudes, o si al contrario, transparentar estas cuestiones inquieta más a los ciudadanos para ejercer su derecho de acceso a la información.

Este ensayo se divide en siete capítulos. En el primero, se hace una revisión al concepto de transparencia y su fundamento teórico político. En el segundo, se presentan distintos conceptos de rendición de cuentas. En el tercer capítulo se hablará de la transparencia en el sistema político mexicano, para posteriormente describir la historia de la transparencia en el D. F., en el cuarto capítulo. El quinto presentará el modelo que se utilizará, mientras que el penúltimo capítulo puntualizará los principales resultados; en el capítulo final aparecerán las conclusiones del ensayo y sus implicaciones posteriores.

I. ORIGEN DE LA TRANSPARENCIA

La forma en que los hombres se organizan para vivir en sociedad es el elemento del que parten todas sus relaciones. El establecimiento de un sistema de gobierno y las reglas que lo rigen alejan al hombre de la incertidumbre y le brindan herramientas para afrontar su vida.

Los textos clásicos de Derecho y Ciencia Política han discutido bajo diversas ópticas y distintos tiempos sobre la mejor forma de gobierno que puede tomar una sociedad. El gobierno, en cualquiera de sus manifestaciones, es la herramienta que permite alejarse del "estado de naturaleza" que describía Hobbes,[1] en el cual los hombres no cuentan con reglas determinadas para orientar su futuro, de igual forma permite contar con un eje rector que garantiza el cumplimiento de los acuerdos.

El Estado es para Max Weber aquel ente que cuenta con el uso legítimo de la fuerza.[2] Sin embargo, la discusión no únicamente

[1] Hobbes, Thomas. *Leviatan o la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y Civil.* México, D. F. Fondo de Cultura Económica, 2003.

[2] Weber, Max, "La Política como Vocación" en Max Weber, *El Político y el Científico.* Madrid: Editorial Alianza, 1967, pp. 7-60.

abarca el espectro de lo que es un Estado y sus funciones. La importancia del debate no radica sólo en la naturaleza del ente que garantiza los acuerdos, sino también cuál es la mejor forma en que los seres humanos ceden parte de su libertad ante un órgano que les garantizará seguridad.

Para la definición de un sistema de gobierno debe observarse qué persona, institución u órgano es el poseedor de la soberanía. Históricamente se ha visto que la soberanía puede ser detentada por distintos tipos de actores, situación que también tiene sus matices. La visión aristotélica establece tres tipos de organizaciones: aquella en que es detentada por una sola persona (monarquía), por un cuerpo de notables (aristocracia) y por todos los hombres libres (república). Sin embargo, el mismo Aristóteles establece que estas formas de gobierno tienen contrapartes que no producen los resultados esperados para el bien común (tiranía, oligarquía y demagogia).[3]

El tipo de gobierno que se guarda en cada Estado determina los alcances que cada persona tendrá para desarrollarse personalmente. Autores clásicos como Bodin, John Stuart Mill, Montesquieu Locke, entre otros, han puntualizado, bajo distintas ópticas, que la democracia es la forma de gobierno en la que el conjunto de los hombres son quienes definen su destino y no la voluntad de una persona o de unos cuantos. En otros sistemas de gobierno la soberanía reside en un monarca o en un cuerpo de notables, mientras tanto, la

[3] Aristóteles. *La política*. México: Editorial Porrúa, 2000.

democracia es el sistema en que el pueblo es el soberano. Por su parte, en una democracia representativa el pueblo deposita su soberanía en gobernantes electos por él mismo.[4]

Las teorías clásicas de organización política han acertado en que más allá de que los hombres depositen su voluntad en un sistema que les garantice seguridad y libertad, es necesario controlar la voluntad de los hombres que detentan el poder emanado de la soberanía popular. Quizá la manera más acertada en que se ha expresado la necesidad de contar con dicho control fue durante la formación de la democracia moderna más antigua, la de Estados Unidos. En el libro *El Federalista* se exponía:

> "Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. Al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego a obligarlo a que se regule a sí mismo. El hecho de depender del pueblo es, sin duda alguna, el freno primordial indispensable sobre el gobierno; pero la experiencia ha demostrado a la humanidad que se necesitan precauciones auxiliares".[5]

---

[4] Locke, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil.* Madrid: Alianza, 1996.
Locke, John. *Consideraciones sobre el gobierno representativo.* México, D. F. Guernika, 1991.
Manin, Bernard. *Los principios del gobierno representativo.* Madrid: Alianza, 1998.
Bodin, Jean. *Los seis libros de la República.* Madrid: Tecnos, 1997.
Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes.* México: Editorial Porrúa, decimocuarta edición, 2001.

[5] Hamilton, Alexander, James Madison, John Jay. *El Federalista* No. 51. México, D. F. Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 220–21.

La necesidad de contar con mecanismos de control al interior de los distintos cuerpos del gobierno produjo en primer lugar una división de poderes, de forma que la voluntad popular se distribuyera en un órgano que crea leyes, en uno que las ejecuta y en otro que garantiza el cumplimiento de las mismas. Posteriormente, se estableció un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes, de forma que ninguno estuviese encima del otro[6] y la soberanía que deposita el pueblo se mantuviese alejada de intereses particulares y predominase ante todo el interés público.[7]

En una democracia el poder es ejecutado por actores que no son más que depositarios de la voluntad del pueblo. Por esta razón, el pueblo tiene el legítimo derecho de no sólo esperar que entre los entes que guardan su poder se auto limiten. Los gobernantes tienen la responsabilidad de guardar la soberanía del pueblo, pero es éste el que tiene el derecho de exigir un buen comportamiento de los entes gobernantes.

La rendición de cuentas es una extensión del sistema de pesos y contrapesos, pero que va de los ciudadanos hacia el gobierno. Es

---

[6] La idea de que no hubiera un poder que fuera superior a otro parte de llevar el argumento de control de poder al ridículo. La creación de un supra-poder regulador de los otros poderes correría el riesgo de que el primero llegase a interferir en el ámbito de acción de los demás poderes, con lo que el sistema de poderes separados entraría en la fase inicial que buscaba corregirse. Esta idea la expone de excelente manera Manin.

[7] Bernard Manin. "Checks, balances and boundaries: The separation of powers in the constitutional debate of 1787". In *The Invention of the Modern Republic*; Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

también un mecanismo inherente a la democracia, pues abre la puerta a que el pueblo supervise las acciones de su gobierno para posteriormente manifestarle su aprobación o negación.

II. CONCEPTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas[8] como concepto moderno es definida por Schedler como: "A" rinde cuentas a "B" cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta".[9]

O'Donnell establece dos tipos de rendición de cuentas: 1) horizontal y 2) vertical. La horizontal es aquella que se da entre los órganos del gobierno y toma su punto de partida en el sistema de pesos y contrapesos, pues se da entre iguales: entes públicos con parte de soberanía popular.[10]

La rendición de cuentas vertical es practicada entre no iguales: ciudadanos (dueños de la voluntad popular) y gobierno (depositarios

[8] En inglés *accountability*. Schedler establece la problemática al traducir el término, estableciendo que quizás lo más adecuado sea nombrar el concepto como rendición obligada de cuentas, pues de otra forma pareciera no una obligación por parte del gobierno sino un mero acto de buena fe.

[9] Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, D. F. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, Capítulo 3, pp. 20.

[10] Guillermo O'Donnell. "Delegative Democracy", Journal of Democracy 5/1 (enero): 1994, pp. 55–69 y "Horizontal Accountability in New Democracies", The Self-Restraining State: Power and Accountability en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, Boulder (eds.) *New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 29–51.

de la soberanía popular). Esta rendición vertical puede ir en tres ejes: electoral, política y social.[11] Las primeras dos se refieren a actos del gobierno bajo dos distintos enfoques. La tercera se refiere a la rendición que dan las organizaciones de la sociedad civil. Se harán precisiones sobre la rendición de cuentas electoral y política, pues son aquellas que tienen que ver con el ejercicio de recursos emanados del pueblo a órganos del Estado.

La rendición de cuentas es una herramienta que se da hacia los lados y desde arriba hasta abajo. Esta sólo es posible en un régimen democrático, pues los entes públicos se encuentran obligados a informar, justificar e incluso recibir sanciones por sus acciones, ya sea por parte otros entes o de los ciudadanos.

Los mecanismos contemplados en la propia división de poderes garantizan la rendición de cuentas horizontal entre los cuerpos de gobierno. La realización de elecciones periódicas, imparciales y equitativas son una garantía de la rendición de cuentas vertical electoral, pues el pueblo va a elecciones para depositar su soberanía en nuevos actores.[12] Sin embargo, la rendición de cuentas vertical política pareciera tener más dificultades para ser llevada a la práctica.

---

[11] Natal, Alejandro. *Revisión de cuentas. Apuntes para una revisión conceptual.* México, D. F. El Colegio Mexiquense, 2006, pp. 5-7.

[12] Si bien esto puede ser sesgado y ampliamente discutido, el arreglo institucional así lo establece y no se hará hincapié sobre el castigo" de los electores a los malos gobernantes, por lo que no será tema de este ensayo.

La rendición de cuentas política vertical[13] necesita que existan dos condiciones para llevarse a cabo: derecho a la información garantizado por la legislación y que los entes públicos transparenten sus acciones, entendido como que pongan al escrutinio público las medidas y justificaciones de sus actos.[14]

La rendición de cuentas hace responsables a las personas de las consecuencias de sus acciones. Schedler establece que: "la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por el otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)".[15] Con las consideraciones anteriores podemos afirmar que mientras más alejado se encuentre un Estado de la rendición de cuentas, más lejos se situará su población de vivir en un sistema democrático.

Los entes públicos de las democracias se encuentran obligados a responder dentro de la primera dimensión que establece Schedler, así como a justificar sus actos. No basta con publicar lo realizado, sino importa también el dar razones del por qué de la toma de las decisiones, explicando los motivos que lo condujeron a actuar de

[13] Para hacer más ágil y fluida la lectura y por haber realizado las apreciaciones conceptuales necesarias y suficientes para su comprensión, en adelante se denominará a este tipo, simplemente como rendición de cuentas.

[14] José Ramón López Rubí Calderón. *Rendición de cuentas*. Etcétera, 2006. Disponible en Internet en: http://www.etcetera.com.mx/pag83-87ane73.asp

[15] Andreas Schedler, Op. Cit, p. 12

determinada manera. En este sentido la rendición de cuentas va más allá de decir la cantidad de recursos con los que se dispone o su destino, sino las distintas variables que interfirieron para alcanzar los resultados obtenidos.

El derecho de acceso a la información abre la puerta para castigar no únicamente a partidos a través de elecciones, sino directamente a los servidores públicos responsables de los entes por su mal desempeño. El acceso a la información establece tres maneras de prevenir y corregir abusos de poder:[16]

1) La apertura del poder a la inspección de sus actos

2) Explicación y justificación de sus actos

3) Supeditación a la amenaza de sanciones

La rendición de cuentas por tanto, necesita que los ciudadanos puedan solicitar a su gobierno informes sobre las decisiones que han tomado. Esto es, que tengan garantizado nominal y realmente el derecho de acceso a la información pública.

En alrededor de 100 países democráticos existe legislación sobre este tema. Sin embargo, no todos cuentan con leyes reglamentarias, institutos reguladores o mecanismos específicos que sienten las características y la manera en que se realizarán los procedimientos, el tipo de información que puede restringirse, así como los alcances y limitaciones del mencionado derecho.[17]

[16] Andreas Schedler, Op. Cit., p. 13

[17] José Ramón López Rubí Calderón, *Op. Cit.* Los datos son de dos artículos de 2004.

El monitoreo a las acciones permite evitar la corrupción y el desvío de recursos públicos a causas o intereses particulares. Como bien señala Hevia de la Jara: "la diferencia entre países corruptos y no corruptos radica, más que en la existencia de actos irregulares o ilícitos (que en todos los países existen), en las reacciones que estos actos generan: sanciones a los responsables o impunidad".[18]

Un buen sistema de rendición de cuentas implica transparencia por parte del gobierno y que la ciudadanía perciba su utilidad, principalmente observando que los actos cometidos erróneamente o mal justificadamente tienen repercusiones sobre los funcionarios.

El primer paso por parte del gobierno para alcanzar una rendición de cuentas plena es transparentar su ejercicio e implementar mecanismos que permitan a la ciudadanía informarse sin incurrir en grandes costos. Los avances tecnológicos han permitido que ya no sea necesario acudir a una oficina pública para obtener información sobre algún trámite, pues basta marcar a un número telefónico o consultar una página de Internet. El segundo paso para avanzar en este tema sería brindar información de interés público a la población, sin necesidad de que ésta deba realizar un trámite burocrático.

Las páginas de Internet de los entes públicos permiten publicar información de interés general sin gastar demasiados recursos en

[18] Felipe Hevia de la Jara, *¿Qué es la contraloría social? ¿Qué se puede hacer en Chile? Aclaración conceptual para iniciar la discusión*. Genera Diálogo. Participación Ciudadana y Contraloría Social, Chile, 2008. Disponible en Internet en: http://www.generaenlinea.cl/intranet/publicacion/HEVIA_2008_Contraloria_Social.pdf

impresiones o anuncios ante la prensa. Ellas se convierten entonces en un medio idóneo para informar a los ciudadanos de las acciones de gobierno. La transparencia del ejercicio público implica dar herramientas de fácil acceso a la sociedad para que se enteren de lo que hace su gobierno. Sin embargo, aún no ha quedado claro si la sociedad sigue los pasos de su gobierno en materia de transparencia. Esto es: si ante una apertura de la información pública a la sociedad, ésta se interesa por conocer los detalles.

Desde un aspecto teórico, la rendición de cuentas implica un diálogo interminable entre el gobierno y el pueblo. La rendición de cuentas es un puente de comunicación permanente e institucional entre funcionarios y ciudadanos,[19] por lo cual ante cualquier paso del gobierno, debería esperarse un paso más allá por parte de los ciudadanos. Sin embargo, si el gobierno da muchos pasos de un solo golpe podría dejar atrás a los ciudadanos y dejar la puerta abierta a que la información sea suficiente como para saciar su interés por conocer las acciones de un gobierno.

Poniendo este hecho en un ejemplo práctico: si una persona quisiera saber cuánto gana su presidente municipal, dentro de un sistema de rendición de cuentas sin mecanismos que le generen un bajo costo, este debería introducir una solicitud por escrito para esperar respuesta después de un tiempo determinado. En un sistema en que el gobierno ya ha dado pasos para garantizar este hecho, podría bastar

[19] Andreas Schedler. *Op. Cit.* p. 7

con que el ciudadano entrara a la página de Internet de su presidencia municipal y observara los tabuladores de salario.

Dentro del segundo caso, ¿qué pasa con esta persona que ha obtenido la información que necesitaba?, ¿continuará preguntándose más cosas como cuáles fueron los gastos durante la última gira, cuántos lápices han comprado en su presidencia municipal o cuánto destinan para arreglar jardines?, ¿o simplemente sentirá que su gobierno está realizando bien o mal su trabajo y dejará de preguntar? En el modelo econométrico de este ensayo se tratará de responder a este cuestionamiento.

Sin embargo, hace falta hacer puntualizaciones sobre el derecho a la información pública para el caso mexicano y del Distrito Federal. A continuación se hará un repaso sobre la inserción del derecho de acceso a la información pública en México, con el objetivo de poner en contexto el modelo que se desarrollará más adelante.

III. INSERCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO

En México, durante mucho tiempo, el derecho de acceso a la información pública no contaba con mecanismos que garantizasen su adecuada ejecución.[20] La discusión sobre hasta qué punto el derecho de acceso a la información pública permitía una verdadera rendición de cuentas, desde la formación del Estado mexicano, caería en anacronismos por un lado, y por el otro, ocuparía mucho más espacio y análisis del que este ensayo dispone. Por tal razón, únicamente se hará una descripción general sobre este hecho dentro del sistema político mexicano durante el siglo XX.

Desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario en 1929 hasta el inicio de la transición a la democracia,[21] el sistema político

[20] Luis Carlos Ugalde. *Rendición de cuentas y Democracia. El Caso Mexicano*. México, D. F. Instituto Federal Electoral, 2002.

[21] Algunos autores ubican este inicio en 1978 con las reformas al Código Electoral, que permitió la participación de partidos de oposición en el Congreso; otros la apuntan en 1988 con la competencia electoral para la elección presidencial. Otros autores toman como punto de partida 1991, cuando un partido de oposición alcanza la primera gubernatura. Otras posturas señalan 1997 cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, mientras algunos autores consideran como punto de partida el año 2000, cuando el PAN gana la Presidencia de la República. Pueden consultarse, entre muchos otros: Ricardo Becerra y José Woldenberg, "La transición democrática de México: una celebración", *Este País*, núm. 121, abril de 2001; Ricardo Becerra, "La transición democrática. Un reclamo

mexicano carecía de un sistema de rendición de cuentas efectivo. Finalmente el sistema en el que se vivía era, como dice Giovanni Sartori,[22] una democracia esotérica, en la que existían elecciones pero ya se sabía con antelación el ganador de las mismas: el candidato del partido oficial.

El sistema de partido hegemónico que se vivió en México provocó un sistema de complicidades entre servidores públicos de los distintos órdenes de gobierno. De alguna manera, todos los funcionarios rendían cuentas únicamente al servidor público que se encontraba jerárquicamente por encima de ellos. La posibilidad de aumentar las ganancias de cualquier funcionario público (en términos económicos, políticos o sociales) dependían de la visión de su jefe burocrático, mas no de la visión del pueblo. El sistema hegemónico tenía incentivos claros a la corrupción, por lo que la rendición de cuentas no estaba garantizada.

La aparición de elecciones competidas, partidos políticos con posibilidades de ganar una elección y el descontento social por la corrupción que imperaba en el sistema, paulatinamente fue modificando los incentivos de los funcionarios.[23]

---

a los historiadores", *Nexos*, no. 360, diciembre de 2007; Laura Sour, Irma Ortega y Santiago San Sebastián, *Política presupuestaria durante la Transición a la Democracia en México*, Documento de Trabajo, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2003. Entre los enfoques más utilizados se encuentran: Adam Przeworsky, *Democracia y mercad.* Revista de estudios políticos (1996), pp. 279-285; así como: Juan Linz y Alfred Stepan, "Hacia la consolidación democrática", en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*, Madrid, 1996, p. 31.

[22] Giovanni Sartori. *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976, p. 283

[23] Ugalde, *Ibíd.*

En las discusiones formales del cuerpo legislativo van sucediendo paulatinamente más apariciones del concepto de rendición de cuentas desde la aprobación de la Constitución de 1917, como señala Ugalde: "para la década de 1917 a 1927, por ejemplo, apenas se dieron 23 menciones en diferentes debates. Lo mismo puede decirse de la década de 1947 a 1957 en que el número de menciones ascendió tan sólo a 39. Es hacia finales de siglo, con la penetración de la corrupción, la impunidad y el reconocimiento de ambas realidades, que el término y el tema adquieren mayor importancia; para entonces el número de referencias se incrementó en más de 100%, llegando a 84 menciones (Diario de Debates 1917-1997)".[24]

En cuanto al poder ejecutivo, es hasta el gobierno de Ernesto Zedillo en que la transparencia y el acceso a la información aparecen reconocidos en el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.) como una manera de combatir las causas de la corrupción. Asimismo, en el P.N.D. de Vicente Fox nuevamente se retoma el tema, pues aunado a eso fue un compromiso de campaña durante su candidatura presidencial.[25]

La promoción de este derecho rinde frutos casi dos años después de la alternancia en el Ejecutivo Federal. El 11 de junio de 2002 es publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, un ordenamiento que establece y garantiza los medios para que los

[24] Ugalde, *Íbid*, p. 51
[25] Ugalde, *Íbidem*.

ciudadanos puedan cuestionar las acciones del gobierno federal y recibir una respuesta justificada por parte de los entes públicos.

Sin embargo, ejercer derechos no estriba únicamente en contar con una Ley y reglamentos que los establezcan. Para este fin fue creado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual realiza las acciones administrativas necesarias para garantizar que la población ejerza su derecho de acceso a la información.

La garantía del derecho a la información y la creación de un órgano y un ordenamiento específicos para ejercerlo a plenitud, es para algunos el mayor avance que México pudo alcanzar después de la transición a la democracia. Este factor sin duda ha traído cambios significativos en otras estructuras de gobierno,[26] lo cual ha abierto la puerta a la sociedad para no sólo recibir noticias sobre resultados, como el mecanismo que otorgan los informes de gobierno. La sociedad ahora puede dar seguimiento, cuestionar los procesos y validar los actos de gobierno.

Si bien los avances a nivel federal son notables, la rendición de cuentas y transparencia del gobierno debe garantizarse en todos los órdenes (municipal, local y federal). A nivel estatal, un gran número de legislaturas locales han aprobado leyes del mismo tipo. Incluso estados como Jalisco y Sinaloa lo realizaron antes que el Congreso Federal. Podría pensarse que el hecho de que una ley haya sido promulgada

[26] Concha, Hugo, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher. *Transparentar al Estado: La Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

después de la federal, garantizaría una mayor calidad. Sin embargo, para el caso mexicano este hecho no se ha cumplido, pues no existe relación entre la fecha de promulgación de las leyes estatales y la calidad de cada uno de dichos ordenamientos.[27]

En este sentido, si bien el proceso en el Distrito Federal ha ido a la par que en el Gobierno Federal, en los últimos meses el Gobierno del Distrito Federal ha dado pasos más firmes en la consolidación de una cultura de la Transparencia, al menos en cuanto a la información que obliga a publicar de oficio a los entes públicos. Por ejemplo, en el indicador construido en el año 2006 por Guerrero y Ramírez para analizar los factores que facilitan el acceso a la Información, la legislación local alcanzó la máxima puntuación posible, junto con los estados de Chihuahua y Sonora.[28]

Si a nivel estatal no hay avances homogéneos, en los municipios del país dichos pasos hacia delante son aún más dispersos. En ciertos casos las leyes permiten que los municipios establezcan sus propios reglamentos, situación que los puede llevar a cometer opacidades. Por el otro lado, algunos municipios deben ajustarse a alguna ley

[27] Guerrero, Eduardo y Leticia Ramírez, "La Transparencia en México en el ámbito subnacional" en Sergio López Ayllón (coord.) *Democracia, Transparencia y Constitución, Propuestas para un debate necesario.* México, D. F. Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, pp. 81-125. Disponible en Internet: http://www.bibliojuridica.org/libros/5/2251/8.pdf ISBN 970-32-3797-5. Este ensayo evaluó las legislaciones existentes bajo criterios cuantitativos y los comparó con la fecha de aprobación de cada una de ellas, sin encontrar relación, pues legislaturas incompletas o insuficientes fueron aprobados mucho después, en comparación con las de otros Estados.

[28] Guerrero y Ramírez, *Ibídem.*

estatal que los obliga a transparentar su ejercicio,[29] lo cual garantiza homogeneidad dentro de un mismo territorio y mayor facilidad para evaluar el desempeño desagregado de cada municipio. En el Distrito Federal, si bien las Delegaciones políticas no cuentan con todas las facultades que tienen los municipios, sus obligaciones en materia de transparencia se ajustan más a este último esquema.

Una vez revisados los conceptos fundamentales de la transparencia y rendición de cuentas, así como el proceso por el que ha pasado México, se revisará de manera histórica el proceso de aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (LTAIPDF), así como sus cambios posteriores. Esto con el objetivo de adentrarse aún más en el tema central de este ensayo.

[29] Domínguez González, Luis Alberto, "El Acceso a la Información pública en los municipios" en López Ayllón, *Op. Cit.*, pp. 157-170.

IV. TRANSPARENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL

En el Distrito Federal, la aprobación de la LTAIPDF comenzó formalmente en diciembre de 2001, cuando dicha ley es presentada como propuesta en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En ese mismo mes, el Jefe de Gobierno ordena mediante el Bando Informativo número 15 la creación del Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal.

En agosto de 2002 se llevaron a cabo foros y audiencias de carácter público sobre este tema. A finales de ese mismo año, la II Legislatura aprueba la LTAIPDF por unanimidad. Sin embargo, la Jefatura de Gobierno remite observaciones a la ley entre las cuales incluye la modificación del instituto regulador del acceso a la información para convertirlo en un Consejo Asesor. En marzo de 2003, la Asamblea Legislativa rompe el veto del ejecutivo al aprobar nuevamente, ahora por dos terceras partes, el mismo dictamen aprobado a finales del año anterior, disolviendo el Consejo de Seguimiento creado por el Bando Informativo número 15.

La ley es publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* en mayo de 2003. En junio de ese mismo año, el Jefe de Gobierno interpone una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia por la designación de los consejeros ciudadanos. La Corte resuelve que debe reinstalarse nuevamente y de forma inmediata el Consejo.

Esta ley sufre modificaciones durante diciembre de 2003 y en ese mismo mes, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el acuerdo que establece los lineamientos para la instalación y funcionamiento de las oficinas de información pública dentro de la Administración Pública del Distrito Federal. El último día de ese mes se publican las modificaciones que aprobó la Asamblea de Representantes.

Tres meses después, en marzo del 2004, toman protesta los consejeros del Consejo de Información Pública del Distrito Federal. No es sino hasta julio de 2005 que la Asamblea Legislativa discute y aprueba una nueva serie de reformas a la ley. En octubre de 2005, se publica el decreto por el que se reforman, derogan y adicionan nuevas disposiciones al ordenamiento.

En enero de 2006, se reforma nuevamente y se señala la designación de cinco Comisionados Ciudadanos. En mayo de 2006, se introducen conceptos generales sobre información pública y procedimientos. Finalmente, en marzo de 2008, se publica la nueva LTAIPDF y el 27 de mayo entra en vigor.

La LTAIPDF se fundamenta en cinco artículos constitucionales (6, 7, 8, 14 y 16) y tiene los siguientes principios:[30]

Tabla 1. Principios que rigen la LTAIPDF

Principio	Significado
Transparencia o máxima revelación	La ley obliga a los Entes públicos a informar por medio de las obligaciones de transparencia o las solicitudes de información, así como otorga a las personas la potestad, facultad y garantía de recibir dicha información
Publicidad de la información	Toda la información en Poder del Estado es pública.
Fácil acceso	El sistema de consulta de las personas debe ser amplio, eficiente y seguro. La Ley igualmente establece los mecanismos para facilitar la consulta.
Prueba de daño	La información es pública en principio, mas si cae dentro de algún supuesto de información restringida, el ente público está obligado a probar el daño que causaría publicar la información solicitada.
Protección al ciudadano	Protección a la vida privada de las personas.
Documentación de actos de gobierno	Establece el acceso a documentos y no a actividades informativas en sentido amplio.
Promoción del derecho	Se buscará capacitar y formar a los servidores públicos para que no sean entorpecedores de que la sociedad ejerza su derecho de acceso a la información.

Fuente: Elaboración propia con base en la bibliografía descrita al final de este documento.

Entre las acciones relevantes de la nueva legislación, aparece la publicación de una gran cantidad de información pública de oficio. La información pública de oficio implica la información mínima que cada

[30] Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. *Manual del Curso de Ética, Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*, pp. 18 y 19; este manual es de uso exclusivo para el curso y no se ha publicado). Este material también fue utilizado para el resumen histórico.

ente público debe poner a disposición. Esto es que no debe mediar solicitud alguna para que algún ciudadano la conozca:[31] la información pública de oficio es la que más se acerca a reducir al máximo los costos de un ciudadano por obtener la información. Los principios que fundamentan la LTAIPDF y la cantidad de información pública de oficio que ésta tiene, efectivamente busca que los ciudadanos consigan información rápidamente.

Durante los últimos años, en el D. F. han aumentado el número de solicitudes de información a los entes públicos de las distintas

[31] La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sus artículos 13, 14, 18 establece como información pública de oficio: listado de la información que detentan, marco normativo, estructura orgánica, funciones e indicadores, directorio, perfil de funcionarios, viáticos, bienes y montos; presupuesto asignado, reuniones públicas, funcionarios de la oficina de información pública, archivos y documentos, actividades específicas más relevantes, información de auditorías y revisiones, dictámenes de cuenta pública, convenios y contratos, concesiones, licencias, permisos y autorizaciones, informes que debe rendir la Delegación, los servicios y programas que ofrece (incluyendo su diseño, ejecución, montos y criterios de acceso), información sobre a quien se les entregaron recursos públicos, deportivos, programas operativos anuales, informe de avances programáticos o presupuestales, cuenta pública, procedimiento de adjudicación directa, invitación restringida y licitación. Dicha información debe encontrarse publicada en la página de Internet y para consulta directa por parte de cualquier interesado, estadísticas e índices delictivos, averiguaciones previas, autogenerados por multas, reglamentos, listado de expropiaciones, personas con exenciones, patentes, convenios de coordinación con otras instancias, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, así como información de utilidad o relevante para conocer y evaluar las funciones y políticas públicas, dinero recibido por autogenerados, indicadores oficiales, calendario de actividades culturales, deportivas y recreativas, actas de sesiones de comités y subcomités, estado que guardan los bienes, calendario trimestral de aportaciones federales y locales, información sobre programas de subsidio, información de programas de desarrollo delegacional, información sobre obra pública, entre otros. Disponible en: http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=241

instancias del Gobierno del Distrito Federal. El siguiente cuadro ilustra el avance de cada año desde el 2004.[32]

Tabla 2. Cantidad de solicitudes por año

Año	Solicitudes	Porcentaje de avance
2004	2 665*	--
2005	4 359	63.6%
2006	6 621	51.9%
2007	19 044	187.6%
2008	31 396**	64.9%
Total	64 085	

*Desde el 28 de mayo de 2004.
**Fecha de corte: 24 de octubre de 2008.
Fuente: Elaboración propia con datos recabados del *Resumen Ejecutivo del Informe 2007 del INFODF* http://www.infodf.org.mx/iaipdf/doctos/pdf/informe_ar_07/InfoDF-Informe%202007_ResumenEjecutivo.pdf

Si bien pueden existir una gran cantidad de factores imputables al notable aumento de solicitudes de información, podríamos inferir que este se puede deber principalmente a: 1) aumento de la confianza entre los ciudadanos; 2) mayor información sobre los procedimientos para solicitar información; 3) mayor transparencia de los entes públicos; 4) mejora administrativa que implica dar una mejor respuesta; 5) el desempeño del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), o 6) una mezcla entre ellas.

[32] Tabla construida con datos obtenidos del sistema INFOMEX. Disponible en: http://www.accesodf.org.mx/reportes/default.aspx

Durante 2008, como ya se explicó, han cambiado circunstancias particulares a tomar en cuenta en el presente estudio. Por un lado, una gran cantidad de información fue catalogada como información pública de oficio. Ahora la población puede consultar por Internet información para la que antes debía remitir una solicitud de transparencia, esperar al tiempo legal de resolución de la misma, y si no era de su agrado, impugnar la solicitud. Se dio una reducción sustantiva para solicitar alguna cuestión específica del presupuesto, por ejemplo. En lugar de esperar hasta 10 días hábiles, ahora bastan unos minutos para obtener la información.

Sería previsible que ocurriese algún efecto en el número de solicitudes que realizan los ciudadanos después de tan importantes modificaciones. Sin embargo, qué efecto ocurriría. Los principios que sustentan la Ley y la reducción de los costos (medido en cuestiones de tiempo) parecieran motivar que el número de solicitudes se reduzca en el tiempo, como un efecto provocado por la mayor difusión de las acciones a través de medios gratuitos.

Esta hipótesis se comprobará más adelante. A continuación se expondrán ciertas cuestiones que fueron tomadas en cuenta para la construcción del modelo.

V. PRESENTACIÓN DEL MODELO

En este estudio se analizará el efecto de la nueva legislación en el total de solicitudes de información presentadas únicamente a las Delegaciones Políticas del Distrito Federal, principalmente por el hecho de que son entre sí sujetos comparables (cuentan con las mismas atribuciones según la Ley), con un público audiencia determinado geográficamente (cada una tiene territorio y habitantes propios) y cuyas autoridades fueron electas democráticamente. Si bien pudo tomarse como muestra algunos otros entes públicos como las Secretarías, estas últimas cuentan con atribuciones distintas y sus funciones específicas dependen del Jefe de Gobierno. Dicho de otra forma, la gente no votó por el Secretario de Obras o el de Desarrollo Social, sino por el Jefe de Gobierno. Para utilizar dichas Secretarías debería realizarse una comparación con otra entidad federativa. Sin embargo, esta comparación sería utilizando normas aprobadas por distintas legislaturas en distintos tiempos.

Durante 2008, las Delegaciones políticas del Distrito Federal han recibido en total 10,375 solicitudes de información, ya sea por Internet, medios escritos o ante el ente público correspondiente. La siguiente tabla muestra el número total de solicitudes recibidas por Delegación hasta el 24 de octubre de 2008.

Tabla 3. Solicitudes recibidas durante 2008 por Delegación

Delegación	Cantidad de solicitudes
Delegación Tlalpan	1088
Delegación Miguel Hidalgo	904
Delegación Benito Juárez	858
Delegación Coyoacán	806
Delegación Gustavo A. Madero	802
Delegación Cuajimalpa de Morelos	686
Delegación Iztacalco	662
Delegación Álvaro Obregón	634
Delegación Azcapotzalco	595
Delegación Xochimilco	541
Delegación Cuauhtémoc	520
Delegación Venustiano Carranza	513
Delegación Tláhuac	500
Delegación Iztapalapa	482
Delegación Milpa Alta	399
Delegación Magdalena Contreras	385

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INFODF.[33]

¿Qué explica el número de solicitudes que reciben las Delegaciones y que por ejemplo, Tlalpan tenga casi el triple de solicitudes que Magdalena Contreras? Paradójicamente, esto podría deberse a efectos contrarios, pues el total de información requerida por los ciudadanos obedece al total de solicitudes realizadas más el total de información

[33] La información obtenida del INFODF para todas las futuras referencias puede obtenerse en http://www.infomexdf.org.mx/InfomexDF/Default.aspx?strGUIDTabElemento=bef3f38b-31b1-442d-8689-832337f384e4&strGUIDMenuElemento=b1b3d9eb-25a9-41fd-a71c-3074ff15df15

que los ciudadanos encuentran sin tener que recurrir a presentar una solicitud de acceso, como lo muestra el siguiente planteamiento:

Información requerida por la ciudadanía	=	*Solicitudes de información*	+	*Información encontrada sin realizar solicitud*

Despejando:

Solicitudes de información	=	*Información requerida por la ciudadanía*	-	*Información encontrada sin realizar solicitud*

Podríamos encontrar numerosas explicaciones a este hecho: población, educación, población económicamente activa, calidad de las respuestas que fomentan mayor participación, acceso a Internet o facilidad de acceso en los portales de cada Delegación.

Ante el incremento de la información pública de oficio debería esperarse un cambio que podría ir en dos direcciones: por un lado, una reducción ocasionada si la información requerida por la ciudadanía se encuentra constante. Por el otro, podría verse un aumento, producto de que el interés por solicitar información es igual y sólo cambian los tipos de solicitudes.

Dicho de otra forma, un aumento en la información pública de oficio podría acarrear dos situaciones en un ciudadano que requiere saber, por ejemplo, los estados financieros de una Delegación. En la primera, el ciudadano encontraría la información de primera mano en la página de Internet, por lo que ya no debería comenzar un proceso burocrático para hacerse de ella. En la segunda, el ciudadano encontraría la información que busca, pero su mismo interés por conocer las acciones

de su Delegación lo harían preguntar alguna otra cosa que no aparezca catalogada como pública de oficio.

Si bien existe la posibilidad de que la persona haga una solicitud, siendo que dicha información se encuentra en línea o para consulta directa, este factor se vería nulificado en el mediano plazo. Después de la primera solicitud, el ente público se encuentra obligado a dar la dirección electrónica donde se encuentra la información. Una vez hecho esto, el ciudadano no tiene incentivos para volver a pedirla, siendo que será mucho más fácil recibirla de manera remota, gratuita y más rápida.

Este último caso plantea una hipótesis para determinar el número de solicitudes basada en la calidad en que se publica la información. Podría pensarse que la disponibilidad de la información no es suficiente, pues se requiere a su vez que la información se encuentre fácilmente.[34]

En este sentido, la ley establece criterios claros y homogéneos respecto al tipo de lugar donde se debe encontrar la información en la página de Internet de cada Delegación. El artículo 28 de la LTAIPDF establece que todos los entes públicos deberán tener en la página de inicio de sus portales un vínculo directo a la información de oficio, así como buscadores temáticos.

A manera de comprobar el cumplimento de dicha disposición y para observar la utilidad de introducir una variable de calidad de la información dentro del modelo estadístico que se explicará más adelante, se realizó durante el mes de octubre de 2008 un conteo del número de clicks que debían hacerse desde el momento en que

[34] Guerrero y Ramírez, *Op. Cit.*

se ingresaba a la página principal de cada Delegación para obtener el sueldo de los funcionarios, un criterio que establece la Ley y que no requiere de conocimientos técnicos especializados para interpretarlo. Como puede verse en la siguiente tabla, el número total de clicks que debía hacer un ciudadano no variaba mucho entre las distintas páginas de las Delegaciones del Distrito Federal:

Tabla 4. Accesibilidad de la información por Delegación

Delegación	Número de clicks	Ventanas abiertas
Álvaro Obregón	5	6
Azcapotzalco	3	4
Benito Juárez	3	4
Coyoacán	5	5
Cuajimalpa	2	3
Cuauhtémoc	5	6
Gustavo A. Madero	4	5
Iztacalco	4	5
Iztapalapa	4	5
Magdalena Contreras	5	6
Miguel Hidalgo	4	2
Milpa Alta	2	3
Tláhuac	2	3
Tlalpan	2	3
Venustiano Carranza	3	3
Xochimilco	4	4
Desviación estándar	1.152895	1.276388

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos de la página de internet de cada delegación.

La desviación estándar obtenida imposibilita la introducción de esta variable dentro del modelo econométrico. Finalmente, puede afirmarse que todas las Delegaciones Políticas del Distrito Federal mantienen un promedio de calidad, medido como el número de clicks para accesar a su información desde la página principal, bastante aceptable. Esto sin duda ocasionado en gran parte por los criterios establecidos por el INFODF.[35]

La utilización de métodos cuantitativos brinda la posibilidad de comparar aspectos que en inicio podrían verse subjetivos de una manera sencilla y clara. De igual forma brindan un lenguaje común a las investigaciones. Por esta razón se decidió utilizar un modelo estadístico para entender, analizar y explicar el efecto del cambio estructural en el entorno (nueva legislación con mayor información pública de oficio).

A continuación se hará una breve descripción de las variables que serán tomadas en cuenta para el modelo estadístico. Posteriormente, en el siguiente capítulo se realizará el planteamiento formal de dicho modelo.

I) VARIABLE DEPENDIENTE: NÚMERO DE SOLICITUDES POR DELEGACIÓN

La variable dependiente es aquella que, como su nombre lo indica, varía en relación al comportamiento de las demás variables. Dicho de

[35] INFODF, *Criterios y Metodología para evaluar las obligaciones de transparencia en los portales de los Entes Públicos.* Consultado en octubre de 2008. p. 86. http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=79&Itemid=293

otra forma, aquella que busca ser explicada por otros fenómenos ajenos a ella en un inicio. Para este ensayo, la variable dependiente será el número total de solicitudes por Delegación. De acuerdo al planteamiento anterior, el número de solicitudes depende directamente del interés de la ciudadanía y la información pública de oficio y es el único criterio de esa ecuación que puede ser medible en términos cuantitativos.

La elección de la variable ocurre por varios motivos. Como ya se dijo anteriormente, existen una gran cantidad de entes públicos que están obligados a dar información en el Distrito Federal, desde órganos ejecutivos, legislativos y judiciales, hasta partidos políticos y sindicatos. Hacer una comparación entre todos los entes públicos sería injusta, pues tienen roles y relevancia distintas para los ciudadanos.

Las distintas secretarías del Distrito Federal no serían un buen indicador de gestión por contar con diferentes funciones, por no ser cada una electa democráticamente (lo cual las hace responder a toda la población del D. F. y no a un segmento determinado) y porque sus acciones pueden despertar distinto interés entre la población. Por poner un ejemplo, la Secretaría de Obras es más susceptible a recibir solicitudes por sus funciones, mientras tanto la Secretaría de Turismo no. Las funciones de la primera van enfocadas a la dotación de infraestructura, mientras la segunda a promover servicios.

Las Delegaciones que integran el Distrito Federal son el elemento más comparable entre sí de la administración pública local, pues todas ellas son órganos político-administrativos que:

1) dependen del gobierno central; 2) responden a la LTAIPDF de igual forma; 3) cuentan con las mismas funciones[36], y 4) cuentan con representantes electos democráticamente. Sólo cuentan con territorios y poblaciones distintas.

Las Delegaciones son órganos que responden directamente a un sector de la población. Sus titulares fueron electos a través de un proceso democrático en su zona y los delegados son representantes por voto popular. Si bien la Jefatura de Gobierno es un órgano también electo, las distintas Secretarías que la componen forman parte de esta misma y debería realizarse, como ya se mencionó, una comparación con otro ente similar. La comparación entre el número de solicitudes entre el Gobierno del Distrito Federal y el de otro estado como el Estado de México, Puebla o Guerrero sería interesante en sí mismo, mas se vería dificultado por la diferencia de obligaciones entre las leyes locales.

[36] La Ley de la Administración Pública del Distrito Federal establece en su Capítulo III las atribuciones de las Delegaciones, las cuales son en general: expedir licencias para actividades económicas, autorizaciones para anuncios, construcciones o comercios en vía pública, autorizar diversiones y espectáculos públicos, coordinarse con otras Secretarías del Gobierno del Distrito Federal para ejecutar o aprobar programas, prestar asesoría jurídica gratuita a los habitantes, dar mantenimiento a los espacios públicos, prestar servicio de limpia, recolección de residuos sólidos, rehabilitar escuelas y edificios públicos, dar mantenimiento al alumbrado público, campañas de salud y servicios médicos, ejecutar obras para regenerar barrios deteriorados, administrar los recursos que le sean asignados; construir, rehabilitar y mantener las vialidades secundarias junto a sus guarniciones y banquetas, así como puentes, pasos peatonales y reductores de velocidad; programas de obras, desarrollo social, medio ambiente, protección civil; suministrar agua potable y alcantarillado de la red secundaria de drenaje, proponer los proyectos de los programas operativos anuales y del presupuesto de la Delegación.

Las Delegaciones del D. F. están obligadas a realizar las mismas acciones en materia de transparencia y sus funciones son bastante similares. Todas ellas cuentan con población que podría estar interesada en saber qué hace su Delegación por ser el lugar donde viven.

Para el modelo se tomaron en cuenta todas las solicitudes recibidas por las Delegaciones de acuerdo al portal de Internet del INFODF y a las fechas que se explicarán en el siguiente capítulo. No se hizo ninguna depuración por tipo de respuesta o área de interés, lo cual deja abierta la puerta a futuras investigaciones. En este sentido, para cumplir con la parsimonia (explicar más con menos) que buscan los métodos cuantitativos se supone que el tipo de solicitudes desechadas en todas las Delegaciones se mantiene constante y que viene implícito en las variables independientes.

Tampoco se hace dentro de la base de datos una diferenciación entre el tipo de información pública que se solicita. El INFODF reporta que en los lapsos de enero a marzo de 2006 a 2008, más del 94% de las solicitudes se refieren a información pública de manera general, y un porcentaje menor al acceso o rectificación de datos personales. Por otro lado, la distribución de los temas solicitados paulatinamente se ha vuelto más homogénea. Por ejemplo, mientras de enero a marzo de 2006 el porcentaje de solicitudes de informes y programas alcanzaba casi el 40% de todas las solicitudes, para 2008 ya se había reducido a 18.5%. En general, todos los tipos de

solicitudes en los que los clasifica el INFODF han ido aumentando en los casos donde eran muy bajos y de manera inversa.[37]

2) VARIABLES INDEPENDIENTES

Las variables independientes son aquellas que explican el comportamiento de la dependiente, en este caso: las solicitudes de información pública realizadas a las Delegaciones. Un postulado estadístico permitiría ver si verdaderamente impactan en la variable dependiente (esto es, que sean significativas), así como el tipo de impacto (positivo o negativo) y su magnitud (cuánto afecta un cambio determinado).

A) Población total

La primera variable que se introduce será población total, pues cada Delegación cuenta con habitantes determinados. En términos generales, sería de esperarse que entre más población tenga un país, estado o municipio, exista mayor probabilidad de que la gente se interese de las acciones de su gobierno. Sin importar el nivel de participación que exista, sería lógico esperar que en un país como Finlandia con una democracia consolidada pero apenas 5 millones de personas, reciba menos solicitudes de información que todo México, con casi 20 veces más población.

Si se toma en consideración que los titulares de las Delegaciones Políticas del Distrito Federal son electos democráticamente, podría

[37] INFODF. Reporte de enero a marzo de 2006 y 2008. Consultable en http://www.infomexdf.org.mx/InfomexDF/Default.aspx?strGUIDTabElemento=bef3f38b-31b1-442d-8689-832337f384e4&strGUIDMenuElemento=b1b3d9eb-25a9-41fd-a71c-3074ff15df15

esperarse un efecto positivo entre el número total de solicitudes y la población que tenga cada Delegación. Si suponemos que la población de todas las Delegaciones tiene los mismos medios de acceso a la información, así como el mismo interés por enterarse de las acciones de su gobierno, esta variable debería aumentar el total. Por otro lado, también es cierto que las Delegaciones viven realidades distintas. Los problemas que ocurren en Benito Juárez difieren de los que aquejan a Milpa Alta.

Para la construcción de esta variable fueron utilizados los datos del Conteo Nacional de Población 2005 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).[38]

B) Educación

Podría pensarse que personas con mayor nivel educativo contarían con más herramientas sobre qué preguntar, así como los medios que pueden utilizar para ejercer su derecho a la información. Incluso, una persona con un título universitario tiene más probabilidades de conocer que tiene derecho de acceso a la información pública que alguien que no sepa leer ni escribir. En este sentido, fue utilizado como indicador el grado promedio de escolaridad según datos del CONTEO del INEGI,[39] pues se busca encontrar un efecto por Delegación y no desagregado por individuo.

[38] INEGI. *Conteo Nacional de Población y Vivienda 2005, Principales resultados por localidad*. Consultado en octubre de 2008. http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/iter2005/selentcampo.aspx

[39] *Ibídem*

Por otra parte, podría creerse que efectivamente hay una relación positiva respecto a la relación mencionada en el párrafo anterior, ya que la mayor parte de los solicitantes de información contaban con estudios de licenciatura (65.8% en 2007 y 67.2% en 2008). Aunado a esto, el segundo lugar lo ocupan personas con estudios bachillerato con 15.5 y 16 para 2007 y 2008 respectivamente.[40]

Sin embargo, esta información fue obtenida antes del cambio estructural, pues la publicación de la nueva ley se dio hasta el 28 de mayo de 2008. Podría esperarse que con este supuesto se dé el efecto contrario, pues la población con mayor educación podría acceder más fácilmente a los servicios. Dicho de otra forma, este segmento de la población encontraría de manera más rápida la información que solicita por Internet con lo que su interés estaría saciado.

C) Población de 15 a 59 años (Población Económicamente Activa)

El número total de habitantes de cada Delegación podría no dar el efecto esperado, si en alguna zona territorial se cuenta con muchos niños. Un padre de familia puede estar interesado en saber cuánto gastó su Delegación en otorgar apoyos a sus hijos, pero eso no implicaría mayores solicitudes si cada familia cuenta con muchos menores de edad.

[40] INFOMEX. Reporte de solicitudes, 2007. Consultado en http://www.infomexdf.org.mx/InfomexDF/Default.aspx?strGUIDTabElemento=bef3f38b-31b1-442d-8689-832337f384e4&strGUIDMenuElemento=b1b3d9eb-25a9-41fd-a71c-3074ff15df15

En México, la ciudadanía se alcanza a los 18 años de edad. Debido a que los datos obtenidos para construir esta variable fueron recabados en el año 2005, los jóvenes de 15 años (la menor edad disponible), ya habrían alcanzado los 18 años para 2008. Si bien esto presenta una complicación pues los que manifestaron tener 59 años ya habrían rebasado este umbral, no se cuenta con datos más aproximados para este periodo.

Por otro lado, más del 90% de solicitudes de enero a marzo provenían de gente entre los 18 y los 59 años de edad. De nueva cuenta, se espera obtener un efecto positivo. A esta variable se le denominará población económicamente activa (PEA), pues los rangos coinciden con la gente que se encuentra en este tipo de población.

D) Computadora en el hogar

La Ley establece que las solicitudes podrán realizarse por medios electrónicos (sistema INFOMEX o correo electrónico), escritos u orales (cuando sea posible). Sin embargo, de enero a marzo de 2008, el 56.3% de las solicitudes entraron por medio de INFOMEX. Si sumamos a esta cifra el total de solicitudes por correo electrónico, más del 85% de las solicitudes se realizan por medios remotos.[41]

Para determinar la importancia que tiene el contar con conocimientos de computación o utilización regular de Internet

[41] INFOMEX. Reporte de solicitudes de enero a marzo 2006 a 2008. Consultado en http://www.infomexdf.org.mx/InfomexDF/Default.aspx?strGUIDTabElemento=bef3f38b-31b1-442d-8689-832337f384e4&strGUIDMenuElemento=b1b3d9eb-25a9-41fd-a71c-3074ff15df15

(medio por el que se accede a INFOMEX y al correo electrónico) se tomará como variable el porcentaje de viviendas con computadora de cada Delegación.

La variable de disponibilidad de acceso a Internet de la población sería la más adecuada para realizar la medición, pues ciertamente algunas Delegaciones cuentan con infraestructura gratuita (como Miguel Hidalgo con sus Faros del Saber o los parques con Internet inalámbrico de la misma Delegación y de la Delegación Benito Juárez) para que la población acceda a este servicio. Sin embargo, dicho dato no está desagregado por delegaciones.

De igual forma, habría sido muy aproximado algún dato sobre horas promedio que pasan los internautas o principales actividades. Nuevamente, se encuentra con una restricción a los datos, pues si bien existen encuestas que miden este comportamiento, los resultados se desagregan únicamente a nivel entidad federativa y no a nivel municipal o delegacional. Por otro lado, el hecho de que para estas mediciones se utilicen encuestas, reduce su valor explicativo ante datos obtenidos por el INEGI.

Para medir esta variable se utilizarán datos del CONTEO 2005 referentes al número total de viviendas con computadora. Para eliminar cuestiones de colinearidad (que una variable independiente se relacione con otra independiente) con la variable de población total, se obtuvo el porcentaje de viviendas con computadora por cada Delegación. Se espera encontrar que entre más viviendas cuenten con computadora en sus casas, el número de solicitudes aumente.

VI. RESULTADOS DEL MODELO

Una vez explicadas las razones por las cuales se decidió incluir a las variables dentro de la regresión, así como el efecto esperado de cada una de ellas, se dará una descripción del modelo empírico o econométrico, se presentarán los datos, así como los resultados obtenidos.

El modelo utilizado es un panel de mínimos cuadrados ordinarios, comúnmente llamado *Least Squares Dummy Variable* (LSDV), el número de períodos son cuatro y cada uno abarca dos meses y medio.

La base de datos utilizada es tipo panel para combinar las series de tiempo con las secciones cruzadas. Las bases de datos longitudinales (panel) contienen observaciones para los mismos individuos observadas en diferentes momentos, por el hecho de que se repite la información obtenida de la base de datos del INEGI en cada uno de los periodos a analizar. La razón para emplear este tipo de datos es que proporciona información que con datos de sección cruzada (observaciones de individuos en un solo tiempo) no sería posible capturar. Las características de las observaciones hacen que este tipo de base de datos sea la mejor construida.

Con el objetivo de medir el cambio estructural que se dio en el procedimiento de acceso a la información con la reforma de la

LTAIPDF dos períodos constan de observaciones antes de la reforma. Una de las hipótesis fundamentales que se probará estadísticamente es si la reforma ocasionó un cambio estructural en la demanda de peticiones de acceso a la información, para validar cuál de las dos posibles hipótesis que han sido planteadas se ajusta a la realidad.

Entonces, el modelo usado será un caso especial del modelo LSDV llamado LSDV Fixed Time. El planteamiento teórico del modelo es el siguiente:[42]

$$Y_{T,N} = X\beta + \varepsilon_{iT} \qquad (1)$$

Donde:

$Y_{T,N}$: es un vector de dimensión $(N*T)X1$ donde N es el número de individuos, en este caso, 16 delegaciones.

T : es el número de períodos, en este caso 4.

X: es una matriz en la que su primera columna presenta valores de cero para $T \leq 2$: es decir, antes de la reforma; y uno para las observaciones en $T > 2$.

Los demás vectores son las observaciones de la población total de la PEA, del grado de escolaridad y del porcentaje de hogares con computadora para cada delegación. Debido a que estas variables son obtenidas con una periodicidad anual, mantendrán los mismos valores para todo T . Como en todo modelo de este tipo, β son los parámetros

[42] Quiero agradecer el apoyo de los Licenciados del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Jorge Lara Álvarez y Miguel Ángel Bonilla por su retroalimentación, críticas y comentarios para el planteamiento final del modelo.

a estimar y ε_{iT} es el "ruido blanco" para cada Delegación para cada período. Los periodos utilizados fueron los siguientes:

Tabla 5. Periodos utilizados

Periodo	Fecha de inicio	Fecha de corte
1	27 de diciembre de 2007	1 de marzo de 2008
2	2 de marzo de 2008	27 de mayo de 2008
3	28 de mayo de 2008	13 de agosto de 2008
4	14 de agosto de 2008	24 de octubre de 2008

La base de datos utilizada para las variables fue la siguiente:

Tabla 6. Valores de las solicitudes por Delegación

Delegaciones	Periodos			
	1	2	3	4
Álvaro Obregón	84	150	222	178
Azcapotzalco	78	166	178	173
Benito Juárez	129	218	252	259
Coyoacán	174	182	253	197
Cuajimalpa	131	162	204	189
Cuauhtémoc	58	164	153	145
Gustavo A. Madero	82	245	296	179
Iztacalco	83	164	188	227
Iztapalapa	55	147	147	134
Magdalena Contreras	45	123	117	100
Miguel Hidalgo	133	248	247	276
Milpa Alta	47	120	104	128
Tláhuac	53	145	155	147
Tlalpan	250	255	333	250
Venustiano Carranza	71	152	156	134
Xochimilco	57	158	174	153

Fuente: Elaboración propia con información del INFODF.

Por su parte, los datos correspondientes a la población total a la PEA, al grado de escolaridad y al porcentaje de hogares con computadora fueron los siguientes:

Tabla 7. Estadística descriptiva

Delegación	Población total	PEA	Grado de escolaridad (años cursados)	Porcentaje computadoras
Álvaro Obregón	706567	215984	9.99	0.381684503
Azcapotzalco	425298	129200	10.4	0.384574925
Benito Juárez	355017	103885	12.89	0.570848612
Coyoacán	628063	190301	11.32	0.481184874
Cuajimalpa	173625	50866	9.89	0.37377229
Cuauhtémoc	521348	153683	10.8	0.369255625
Gustavo A. Madero	1193161	364439	9.87	0.324152034
Iztacalco	395025	118940	10.09	0.352860956
Iztapalapa	1820888	563690	9.29	0.282375706
Magdalena Contreras	228927	69756	9.71	0.344449192
Miguel Hidalgo	353534	100781	11.25	0.448978822
Milpa Alta	115895	34808	8.65	0.152127778
Tláhuac	344106	104201	9.34	0.262427276
Tlalpan	607545	185438	10.38	0.404421934
Venustiano Carranza	447459	131528	10.11	0.323303388
Xochimilco	404458	126072	9.76	0.306613415

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI.

Los resultados del modelo se ilustran en la siguiente tabla:

Tabla 8. Modelo de mínimos cuadrados con cambio estructural[43]

Variable	Beta	Error estándar	As. T-value	P- Value
Dummy para $T > 2$	54.20859	12.91236	4.19819	0.00009**
Población total	51.09479	88.16743	0.57952	0.56444
Población Económicamente activa	-160.04532	283.91943	-0.56370	0.57509
Grado de escolaridad	-0.63401	4.17908	-0.15171	0.87993
Porcentaje de viviendas con computadora	353.19157	113.56691	3.10999	0.00288**

** Significante al 5%

La variable de cambio estructural es significativa dentro del modelo y cuenta con signo positivo. Esto implica que sí explica la variable dependiente propuesta y la modificación en la Ley ha traído consigo un mayor número de solicitudes para cada una de las Delegaciones. En total el aumento esperado es de 54 solicitudes por Delegación, tomando en cuenta el efecto del cambio estructural ocasionado por la modificación a la Ley. Este resultado es sumamente importante para debates posteriores, pues comprobaría la hipótesis de que a mayor información presentada a los ciudadanos, mayor es su interés por conocer las acciones de su gobierno.

Los resultados obtenidos arrojan que ni el tamaño de la población, la población económicamente activa, así como el grado

[43] Para el cálculo de los resultados fue utilizado el software MathLab 6. Los resultados son replicables, por lo que el autor cede las series programadas para su comprobación en caso de ser necesario.

de escolaridad promedio que existe en las Delegaciones, tienen relevancia para explicar el número de solicitudes que se presentan ante el INFODF. No hay motivo para creer que una Delegación como Iztapalapa (con casi 2 millones de personas) reciba más solicitudes que Cuajimalpa (con poco más de 100 mil habitantes) sólo basándose en la diferencia de sus poblaciones. De igual forma, el hecho de que Benito Juárez tenga casi 3 años promedio más de escolaridad que Iztapalapa no influye en el número de solicitudes al INFODF.

De las demás variables, de manera sorpresiva la única significativa, además de la *dummy* para cambio estructural, es el porcentaje de viviendas que cuentan con una computadora. Este resultado sumamente relevante, trae en sí mismo una implicación para la transparencia y la rendición de cuentas en el Distrito Federal, pues permite afirmar que mientras vaya en aumento el número de hogares con computadora, un fenómeno similar ocurrirá con el interés de los ciudadanos por enterarse de lo que ocurra con sus entes de gobierno. En concreto este modelo predice que las solicitudes aumentarán en 353 por cada punto porcentual que aumente el número de hogares con computadora.

La interpretación aplicada de estos resultados sería fomentar el acceso de los ciudadanos a computadoras como medio para garantizar su derecho de acceso a la información. La LTAIPDF garantiza en su artículo 14 que los entes públicos deberán contar con computadoras

en sus oficinas para que los ciudadanos hagan solicitudes, lo cual es una buena disposición por parte de la legislación.

Por otro lado, el papel de las Delegaciones como ejecutoras de programas sociales debería orientarse a este tipo de acciones, las cuales son más fáciles de lograr que otras que no tuvieron relevancia para el modelo. Incrementar el grado promedio de escolaridad de los gobernados es un proceso largo, que muchas veces rebasa la temporalidad del gobierno delegacional, así como sus atribuciones. Sin embargo, las Delegaciones sí pueden ejecutar programas para otorgar computadoras a los hogares, como el Gobierno del Distrito Federal que recientemente regaló computadoras bajo su programa de Niños Talento. El reto sería acompañar esto de infraestructura que permita utilizar una computadora de manera gratuita, en un esquema parecido a los Faros del Saber que existen en la Delegación Miguel Hidalgo.

El resultado del cambio estructural es seductor en sí mismo, pues implica que aumentar el número de requisitos que una Delegación deba presentar sus ciudadanos sin mediar solicitud de información (ya sea a través de Internet o por medio de consulta directa), aumentará el número de solicitudes que se realizarán por este medio.

De los datos obtenidos en el último modelo estadístico, podría pensarse que existe una transformación en la participación de los ciudadanos que está más allá de este modelo y que estriba en un mayor interés por los asuntos públicos, lo cual por sí mismo traería un aumento natural en las solicitudes de información, sin

ser importante que haya existido un cambio estructural.[44] Para no desechar esta hipótesis sin comprobarla, se repetirá un modelo parecido, pero sin considerar el cambio estructural. Con este fin se ha estimado un modelo LSDV Fixed Time, sin embargo, en esta ocasión la especificación fue la siguiente:

$$Y_{T,N} = \gamma_T + X\beta + \varepsilon_{iT} \qquad (2)$$

Esta especificación relaja el supuesto de que existe un cambio estructural. En comparación con el Modelo 1 se ha eliminado la *dummy* que correspondía al cambio estructural y se han agregado $T - 1$ *dummies* (un período debe ser eliminado para evitar multicolinearidad). Para este modelo y por convencionalismo teórico, se ha eliminado el primero de los cuatro periodos. Entonces dichas *dummies* probarán si existe un cambio estadísticamente significativo que responda sólo a variables no observadas que están íntimamente relacionadas con el tiempo. Esto es, se probará estadísticamente si existe un cambio significativo de todos los períodos con respecto al período uno. Las variables dependientes son las mismas que en el Modelo 1.

Tabla 9. Efectos fijos por periodo respecto al periodo 1

Periodo	Parameter	As. St. Error	As. t _ value	p _ value
2	80.06340	16.54238	4.83990	0.00001
3	103.81340	16.54238	6.27560	0.00000
4	84.43840	16.54238	5.10437	0.00000

[44] Esta hipótesis de igual forma la comparte la Jefa Delegacional en Miguel Hidalgo. Gabriela Cuevas, "¿Para qué sirve la transparencia?", *Orden del Día*, El Universal Gráfico, 24 de octubre de 2008.

Tabla 10. Efectos fijos sobre las pendientes

Variable	Beta	Error estándar	As. T-value	P-value
Población total	63.69416	79.96961	0.79648	0.42895
Población económicamente activa	-201.00745	257.52320	-0.78054	0.43819
Grado de escolaridad	-6.28138	3.96412	-1.58456	0.11841
Porcentaje de viviendas con computadora	400.06054	103.40729	3.86878	0.00028

Este resultado trae implicaciones interesantes, pues si bien se confirma la hipótesis de que contar con computadoras en los hogares aumenta el número de solicitudes, un descenso en el grado de escolaridad produce un efecto negativo en el número de solicitudes presentadas ante el INFODF, si bien mínimo y no significativo. Esto podría deberse al hecho de que se levantó el supuesto del cambio estructural, es decir: que existe más información publicada de oficio por parte de los entes públicos.

Los resultados de esta última prueba sugieren que gente con mayor nivel educativo preguntaría menos. Sin embargo, es probable que la pregunta no se realice porque la información que se buscaba se encontró sin necesidad de realizar todo el proceso burocrático, algo que puede observarse al relajar el cambio estructural. No se ahondará más sobre este resultado, pero deja latente material de investigación relevante para el futuro.

Por último, valdría la pena repetir este ejercicio para toda la información púbica del Distrito Federal y no sólo para las Delegaciones, aunque replanteando el modelo por las diferencias en funciones planteadas anteriormente. De igual forma, controlando los alcances de la legislación y algunas cuestiones de temporalidad, podría también realizarse una comparación entre varias entidades federativas, de manera que puedan planearse políticas públicas que incidan directamente en la promoción del derecho de acceso a la información pública.

VII. CONCLUSIONES

En las democracias, los ciudadanos tienen el derecho de preguntar a su gobierno sobre las acciones que ha realizado, así como la manera en que ha tomado sus decisiones. Los gobiernos, por su parte, se encuentran obligados a responder dichas solicitudes ya que la soberanía reside esencialmente en el pueblo y los funcionarios son únicamente depositarios temporales de ella misma.

El derecho de acceso a la información pública es un fenómeno reciente en México, pues apenas hemos superado la prueba de la transición democrática. El ejercicio de este derecho paulatinamente ha contado con mayor participación de los ciudadanos, ocasionado en gran medida por las acciones del gobierno para garantizarlo por medio de las leyes.

En el Distrito Federal han ocurrido cambios notorios en los últimos años. El último a principios de 2008, con un aumento notorio en la información pública de oficio que tenían que publicitar los entes públicos.

El aumento en la información pública de oficio podría traer consigo menores solicitudes de información, pues la gente cuenta con mayor información de primera mano y su interés por saber qué y

cómo hace su gobierno las acciones, puede ser saciado más fácilmente. Sin embargo, el aumento en la información podía traer consigo mayor interés de la población, con el cual el número de solicitudes aumentaría.

El número de solicitudes presentado a las Delegaciones, las instancias de gobierno electas democráticamente más cercanas a la población del Distrito Federal, tuvo un efecto positivo provocado por el cambio en la legislación. Esto quiere decir, que al menos para el trabajo de las Delegaciones, el aumento en la información pública de oficio trajo consigo mayor interés de los ciudadanos por conocer las acciones de su gobierno.

En este trabajo no se encontró evidencia que demostrara que el número de solicitudes depende del tamaño de la población de las Delegaciones, ni de su población económicamente activa, ni del grado promedio de escolaridad. Sin embargo, un hallazgo importante fue encontrar que el porcentaje de hogares que cuentan con una computadora tiene resultados significativos para que la gente haga solicitudes. Finalmente, ante un modelo que omitía entre sus consideraciones el cambio estructural por motivo de la publicación de la nueva ley, el fenómeno se repitió.

Esto plantea escenarios interesantes en términos de políticas públicas para fomentar la transparencia y el acceso a la información, pues sugiere interesar más a los ciudadanos a través de acciones que puedan realizarse en el corto plazo, como programas de crédito para

comprar una computadora o la creación de infraestructura con acceso a este medio de manera gratuita.

La transparencia y el derecho de acceso a la información pública han sido un proceso largo para México. Los resultados de este trabajo deberán complementarse con otro tipo de observaciones. Para el caso del Distrito Federal, aumentando el número de entes públicos considerados y para el caso nacional, cuando exista un incremento en la información pública de oficio presentada por los entes públicos a nivel federal o en otras entidades federativas.

La transparencia de los entes públicos deberá seguirse estudiando. Sólo así podrá garantizarse que los esfuerzos para construir una sociedad más democrática tengan eco en los ciudadanos y no queden solamente cual letras en papel.

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John e Irma Sandoval. *Leyes de acceso a la información en el mundo*. México, D. F.: IFAI, 2005.

Aristóteles. *La política*. México, D. F.: Editorial Porrúa, 2000.

Becerra, Ricardo. "La transición democrática. Un reclamo a los historiadores." Nexos 360 (2007). Consultado en octubre de 2008. http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=1537&id_rubrique=678

Bodin, Jean. *Los Seis Libros de la República.* Madrid: Tecnos, 1997.

Clearly, Matthew. Do parties enforce electoral accountability in México? Consultado en octubre de 2008. Disponible en: http://www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/0/6/5/3/2/pages65328/p65328-1.php

Concha, Hugo, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher. *Transparentar al Estado: La Experiencia Mexicana de Acceso a la Información*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

Cuevas Barrón, Gabriela, "¿Para qué sirve la transparencia?", Orden del Día, El Universal Gráfico, 24 de octubre de 2008.

Dalbosco, Hugo Luis. *Meritocracia y control del poder: otro déficit regional*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 octubre de 2005.

Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni. *Democratic Accountability and Rule of Law in Mexico*. Consultado en octubre de 2008, disponible en: http://www.stanford.edu/~albertod/ConclusionAccountabilityRuleofLaw.pdf

Domínguez, Luis Alberto. "El Acceso a la Información pública en los municipios" en Sergio López Ayllón (coord.). *Democracia, Transparencia y Constitución, Propuestas para un debate necesario*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, p.p. 157-170.

Guerrero, Eduardo y Leticia Ramírez. "La Transparencia en México en el ámbito subnacional" en Sergio López Ayllón (coord.). *Democracia, Transparencia y Constitución, Propuestas para un debate necesario*. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, 81-125.

Hamilton, Alexander, James Madison y John Jay. *El Federalista No. 51*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.

Hevia de la Jara, Felipe. ¿Qué es la contraloría social? ¿Qué se puede hacer en Chile? Aclaración conceptual para iniciar la discusión, Genera Diálogo. Participación Ciudadana y Contraloría Social, Chile, 2008. Disponible en Internet en: http://www.generaenlinea.cl/intranet/publicacion/HEVIA_2008_Contraloria_Social.pdf

Hobbes, Thomas. *Leviatan o la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y Civil.* México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 2003.

IFAI y CETA. *La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información.* Consultado en octubre de 2008. *www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/ciudadanos/sitios_de_interes/estudios/est_inv/&a=estudio_CulturaTransparencia.pdf*

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. *Resumen Ejecutivo del Informe 2007 del INFODF*. Consultado en octubre de 2008. http://www.infodf.org.mx/iaipdf/doctos/pdf/informe_ar_07/InfoDF-Informe%202007_ResumenEjecutivo.pdf

—— *Criterios y Metodología para evaluar las obligaciones de transparencia en los portales de los Entes Públicos*. Consultada en octubre de 2008. p.p. 86 http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=79&Itemid=293

INEGI. *Conteo Nacional de Población y Vivienda 2005, Principales resultados por localidad.* Consultada en octubre de 2008. http://www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/conteo2005/iter2005/selentcampo.aspx

INFODF. *Informe Estadístico de la Evaluación del Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia y de la Calidad de la Información Publicada en los Portales de Internet de los Entes públicos*. Consultado en octubre de 2008: http://www.infodf.org.mx/web/

Isunza Vera, Ernesto y Almudena Ocejo. *Participación ciudadana y rendición de cuentas*. Consultada en octubre de 2008. http://www.conacyt.mx/comunicacion/revista/224/Articulos/Participacionciudadana/Ciudadania2.htmlLey de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Consultada en octubre de 2008. http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_content&task=view&id=241

Linz, Juan y Alfred Stepan. "Hacia la consolidación democrática" en *La Política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad* (1996): 31.

Locke, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil.* Madrid: Alianza, 1996.

—— *Consideraciones sobre gobierno representativo.* México, D. F.: Guernika, 1991.

López Ayllón, Sergio y David Arellano Gault. *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. México, D.F: CIDE, IFAI, UNAM.

López Rubí Calderón, José Ramón. *Rendición de cuentas.* Etcétera (2006). Consultado en octubre de 2008: http://www.etcetera.com.mx/pag83-87ane73.asp

Manin, Bernard. *Los principios del gobierno representativos.* Madrid: Alianza, 1998.

Manin, Bernard. "Checks, balances and boundaries: The separation of powers in the constitutional debate of 1787" en B. Fontana (ed.) *The Invention of the Modern Republic.* Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Malkin, Elisabeth. *In Mexico, 'accountability' doesn't translate well*. Consultada en octubre de 2008: http://www.iht.com/articles/2005/01/25/news/regulate.php

Marván Laborde, María y Roberto Corona Copado. "Democracia y transparencia: lecciones a dos años de vigencia de la ley de acceso a la información en México" en Carlos Elizondo Mayer-Serra, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón Lozano, María Marván Laborde y Mauricio Merino. México, D. F.: Instituto Electoral de Distrito Federal, Colección Sinergia, 2005, pp. 41-68.

Merino, Mauricio. "El desafío de la Transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México" en Carlos Elizondo Mayer-Serra, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón Lozano, María Marván Laborde y Mauricio Merino. México, D. F.: Instituto Electoral de Distrito Federal, Colección Sinergia, pp. 73-135.

Montesquieu, Charles de Secondat. *Del Espíritu de las Leyes*. México, D. F.: Editorial Porrúa, 2001.

Natal, Alejandro. *Revisión de cuentas. Apuntes para una revisión conceptual*. México, D. F.: El Colegio Mexiquense, 2006.

O`Donell, Guillermo. *Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política*. Consultado en octubre de 2008. http://www.aecpa.es/revista/archivos/11/11-articulo-01.pdf

—— *Delegative Democracy*. Journal of Democracy 5/1 (1994): 55–69.

—— "Horizontal Accountability in New Democracies", The Self-Restraining State: Power and Accountability" en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, Boulder (eds.) *New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999, pp. 29–51.

Przeworsky, Adam. *Democracia y mercado*. Revista de estudios políticos (1996): 279-285.

Sartori, Giovanni. *Parties and party systems: A framework for analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, D. F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

Sour, Laura, Irma Ortega y Santiago San Sebastián. *Política presupuestaria durante la Transición a la Democracia en México*. Documento de Trabajo. México, D. F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.

Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y Democracia. El Caso Mexicano*. México, D. F.: Instituto Federal Electoral, 2002.

Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. *Manual del Curso de Ética, Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. Manual sin publicar exclusivo del curso. pp. 18 y 19.

Versión estenográfica del seminario "Transición y consolidación democrática: el contexto internacional y la experiencia mexicana", celebrado en el Auditorio del Instituto Federal Electoral. Consultado en octubre de 2008. http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/menuitem.679209bf44dbee7717bed910d08600a0/?vgnextoid=e66ec3a8d8875010VgnVCM1000002c01000aRCRD

Weber, Max. "La Política como Vocación" en Max Weber *El Político y el Científico*, Editorial Alianza, Madrid, 1967.

Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

1er. Concurso de Ensayo. Sociedades Informadas: Sociedades poderosas. Universitarios construyendo Transparencia (2008).

Enero de 2009.

Corporación Mexicana de Impresión S. A. de C.V. General Victoriano Zepeda No. 22, Col. Observatorio, C.P. 11860, México, D.F.

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

La Morena No. 865, Plaza Narvarte, local 1, Col. Narvarte Poniente,
Del. Benito Juárez, C.P. 03020, México, Distrito Federal.
Tel. 5636-4636 (5636INFO) | www.infodf.org.mx | oip@infodf.org.mx