



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA

Red Universitaria e Institución Benemérita de Jalisco

GOBIERNO ABIERTO, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, COMO HERRAMIENTAS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS



RIGOBERTO SILVA ROBLES
ARELI YAMILET NAVARRETE NARANJO
CÉSAR OMAR MORA PÉREZ
COORDINADORES

GOBIERNO ABIERTO, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, COMO HERRAMIENTAS PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Rigoberto Silva Robles
Areli Yamilet Navarrete Naranjo
César Omar Mora Pérez
(Coordinadores)



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA

Red Universitaria e Institución Benemérita de Jalisco

Gobierno Abierto, Democracia y Participación Ciudadana, como herramientas para la Rendición de Cuentas

Coordinadores:

Rigoberto Silva Robles
Areli Yamilet Navarrete Naranjo
César Omar Mora Pérez

Directorio:

Mtra. Karla Alejandrina Planter Pérez
Rectora General

Dr. Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrector Ejecutivo

Dr. Jaime Francisco Andrade Villanueva
Vicerrector Adjunto Académico y de Investigación

Mtra. María Guadalupe Cid Escobedo
Vicerrectora Adjunto Administrativa

Mtro. César Antonio Barba Delgadillo
Secretario General

Mtro. José Alberto Castellanos Gutiérrez
Rector del Centro Universitario de Guadalajara

Dr. José Alberto Becerra Santiago
Secretario Académico

Mtro. José David Flores Ureña
Encargado del Despacho de la Secretaría Administrativa

Dr. Víctor Manuel Larios Rosillo
Director de la División de Gestión de la Innovación

Dra. Tania Marcela Hernández Rodríguez
Jefa del Departamento de Innovación en Gestión del Conocimiento

Primera edición 2025

D.R. © 2025, Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de Guadalajara
Coordinación Editorial
Guanajuato N° 1045, Alcalde Barranquitas, 44160 Guadalajara, Jalisco, México
ISBN electrónico: 9786075818337

Comité Editorial:

Universidad de Guadalajara

Dra. Araceli Duran Hernández (CUCEA)
Dr. Hugo Marcelo Sandoval Vargas (CUCSH)
Dr. Israel Cordero Beltrán (CUCEA)
Dr. Ismael Torres Maestro (CUTONALA)
Dr. Jesús Vaca Medina (CUCEA)
Dr. José Cruz Guzmán Díaz (CUSUR)
Dr. Jorge Lozoya Arandia (CUSUR)
Dr. Jorge Pelayo Maciel (CUCEA)
Mtra. Leslie Guadalupe Rivera Rodríguez (CUCEA)
Dra. Lucila Patricia Cruz Covarrubias (CUCEA)
Dra. Martha Elena Vázquez Arias (CUCS)
Dra. Martha Patricia Martínez Vargas (CUCEA)
Dr. Marco Tulio Flores Mayorga (CUCEA)
Dra. Mónica Ramírez Mata (PREPARATORIA 11)
Dr. Pedro Daniel Aguilar Cruz (CUCEA)
Dra. Tania Marcela Hernández Rodríguez (CUCEA)

Instituciones de Educación Superior

Dr. Miguel Flores Zepeda (CETI)
Dra. Patricia Solís Minor (IBERO)
Dr. Roberto Carlos López López (Universidad Autónoma de Sinaloa)
Dra. Yorbeth Montes de Oca Rojas (Universidad de Zulia, Venezuela)

Todos los Derechos son reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni en su totalidad o parcialidad, en español o cualquier otro idioma, ni registrada en, transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, foto-químico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, inventado o por inventar, sin permiso expreso, previo y por escrito del autor.

Hecho en México / Made in México

Este libro fue dictaminado mediante proceso doble ciego por investigadores especialistas reconocidos a nivel nacional e internacional, miembros del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores.

Contenido

Presentación	7
<i>Rigoberto Silva Robles</i>	

Prologo	9
<i>César Omar Mora Pérez</i>	

PRIMERA PARTE

Rendición de cuentas y derecho de acceso a la información

Rendición de cuentas, gobierno abierto y participación ciudadana como herramientas que colaboran a la sustentabilidad medioambiental	15
<i>Karla Haydeé Ortíz Palafox</i>	

Rendición de Cuentas, Opacidad y Corrupción en las Campañas Electorales en México	33
<i>Andrés Valdez Zepeda</i>	
<i>José Guadalupe Salazar Estrada</i>	
<i>Delia Amparo Huerta Franco</i>	

El derecho de audiencia del recurrente en el recurso de revisión en Michoacán	55
<i>Cinthia Hernández Gallegos</i>	

Derecho de acceso a la información de los monolingües mayas	73
<i>Karen Lizzeth Estrella Lanz</i>	

SEGUNDA PARTE

Profesionalización, avisos de privacidad, códigos y políticas

La profesionalización de los órganos de transparencia en los estados de la República Mexicana	109
<i>Iván Arrazola Cortes</i>	

El aviso de privacidad en México y España	129
<i>Cinthia Hernández Gallegos</i>	

Códigos y políticas internas de transparencia herramientas para una buena implementación de rendición de cuentas y transparencia proactiva	151
<i>Reyna Tamara Olibama Gómez Martínez</i>	

TERCERA PARTE

Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

El aporte de la gobernanza metropolitana para el análisis local de la democracia: el caso de la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco	171
<i>Francisco Javier Lozano Martínez</i>	

¿Qué cambios llegaron con la Red Universitaria, en términos de transparencia?	195
<i>Zhaira Yatziri Navarro Suárez</i>	

Consulta indígena y sus mecanismos de rendición de cuentas	211
<i>Nereida Montoya Mendoza</i>	

Los términos de uso abusivo y manifiestamente repetitivo en las solicitudes de acceso a la información: una crítica a la normatividad en la materia y su carente regulación al respecto	233
<i>Christian Iván Pérez González</i>	

Presentación

En la era digital, donde la información fluye rápidamente y el acceso a los datos personales es cada vez más frecuente, se ha vuelto imperativo abordar con seriedad y responsabilidad el tema de la transparencia y protección de datos personales. La Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara ha sido un espacio de formación y reflexión para profesionales comprometidos con la garantía de estos derechos fundamentales en México.

En este contexto, nos complace presentar este libro, el cual surge como una colaboración entre alumnos, exalumnos y docentes de la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales, en conjunto con el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IMAIP), así como profesores destacados en el campo de la transparencia y protección de datos personales. Además, esta obra forma parte del Programa de Fortalecimiento a la Investigación del Departamento de Administración CUCEA.

El contenido temático de esta obra abarca una amplia gama de temas relevantes en el ámbito de la transparencia y protección de datos personales, que reflejan la diversidad de enfoques y experiencias de los autores. Cada capítulo se construye sobre la base del conocimiento y la experiencia adquirida durante la maestría, y busca ofrecer a los lectores una perspectiva informada y reflexiva sobre los desafíos y oportunidades que enfrentamos en

la actualidad.

En las páginas de este libro, encontrará análisis profundos y actualizados sobre temas fundamentales, como los marcos legales y normativos que regulan la protección de datos personales, la importancia de la transparencia en la gestión de la información pública, la privacidad en el entorno digital, la gobernanza de datos, el impacto de la inteligencia artificial y el aprendizaje automático en la privacidad, así como el papel de la ciudadanía en la defensa de sus derechos.

Cada autor ha aportado su conocimiento y perspectiva única a través de investigaciones, casos de estudio y reflexiones personales, lo que enriquece aún más el contenido de esta obra. Nuestro objetivo principal es contribuir al debate y al avance en el campo de la transparencia y protección de datos personales, proporcionando información rigurosa y de calidad para todos aquellos interesados en esta temática.

Agradecemos profundamente a los colaboradores de este libro, cuyo compromiso y dedicación han sido fundamentales para su realización. Asimismo, reconocemos el apoyo del Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y de los profesores destacados que han compartido su valioso conocimiento en estas páginas.

Esperamos que esta obra sea de utilidad y se convierta en una referencia para académicos, profesionales, estudiantes y cualquier persona interesada en la transparencia y protección de datos personales. Invitamos a los lectores a sumergirse en los capítulos que siguen y a participar activamente en el diálogo y la construcción de un entorno más transparente y respetuoso de los derechos fundamentales en nuestra sociedad.

Dr. Rigoberto Silva Robles
Coordinador

Prologo

Este libro, titulado “Gobierno Abierto, Democracia y Participación Ciudadana: Herramientas para la Rendición de Cuentas”, reúne una serie de contribuciones que exploran y analizan diversos aspectos relacionados con este tema vital en la agenda pública contemporánea.

El capitulado de esta obra abarca una amplia gama de enfoques y problemáticas, proporcionando una visión integral y multidimensional de la rendición de cuentas, el gobierno abierto y la participación ciudadana en el contexto mexicano. Desde la perspectiva de la sustentabilidad medioambiental, se examina cómo la rendición de cuentas y la participación ciudadana pueden contribuir a la protección y preservación de nuestro entorno natural, planteando la importancia de la transparencia en la gestión de los recursos y políticas ambientales.

Uno de los aspectos cruciales de la rendición de cuentas es su papel en el ámbito electoral, y este libro no escatima en analizar la opacidad y la corrupción en las campañas electorales en México. Se examina el impacto de estas prácticas y se proponen medidas para promover la transparencia y la integridad en los procesos electorales, reconociendo el derecho fundamental de la ciudadanía a conocer y evaluar las acciones y promesas de los candidatos.

La rendición de cuentas también encuentra su expresión en el ámbito de la justicia y el acceso a la información. A través de capítulos que exploran el derecho de audiencia del recurrente en el recurso de revisión en Michoacán, el derecho de acceso a la información de los monolingües mayas y el aviso de privacidad en México y España, se destaca la importancia de garantizar la transparencia y la participación efectiva de los ciudadanos en los procesos legales y administrativos.

La profesionalización de los órganos de transparencia, los códigos y políticas internas de transparencia, y el análisis de la gobernanza metropolitana en el contexto de la implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, también ocupan un lugar destacado en este libro, evidenciando la necesidad de contar con instituciones sólidas y capacitadas para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia en todos los niveles de gobierno.

Además, se aborda el impacto de la Red Universitaria en términos de transparencia y se explora la importancia de la consulta indígena como un mecanismo de rendición de cuentas en México, reconociendo la diversidad y los derechos de las comunidades indígenas en la toma de decisiones.

Por último, se analizan los términos de uso abusivo y repetitivo en las solicitudes de acceso a la información, poniendo de manifiesto la necesidad de una regulación más precisa y efectiva para evitar el mal uso de esta herramienta fundamental para la rendición de cuentas.

En cada uno de estos capítulos, se presenta un análisis profundo y enriquecedor, respaldado por investigaciones rigurosas y reflexiones fundamentadas. Los autores, provenientes de diversos ámbitos académicos y profesionales, aportan su experiencia y conocimientos especializados, brindando una perspectiva integral y enriquecedora sobre la rendición de cuentas y sus múltiples facetas. Es importante destacar que este libro no pretende ofrecer respuestas definitivas ni soluciones mágicas a los desafíos que enfrentamos en materia de rendición de cuentas. Más bien, busca abrir el diálogo, estimular la reflexión y promover la conciencia crítica sobre la importancia de fortalecer nuestros sistemas democráticos a través del gobierno abierto y la participación ciudadana.

Agradecemos sinceramente a todos los colaboradores de este libro, cuyo compromiso y dedicación han sido fundamentales para su realización. Asimismo, reconocemos el apoyo del Departamento de Administración del CUCEA y de la Universidad de Guadalajara, el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como de todas las instituciones y personas que han contribuido a hacer posible esta publicación.

Esperamos que este libro sea una herramienta valiosa para académicos, profesionales, estudiantes y ciudadanos comprometidos con la rendición de cuentas y la promoción de la transparencia en nuestra sociedad. Invitamos a los lectores a sumergirse en los capítulos que siguen, a cuestionar, a reflexionar y a participar activamente en la construcción de un gobierno más abierto, una democracia más sólida y una ciudadanía empoderada que exige cuentas claras y responsabilidad. Juntos, podemos hacer la diferencia y fortalecer nuestra sociedad en beneficio de todos.

Dr. César Omar Mora Pérez
Coordinador

PRIMERA PARTE

DERECHOS EN MATERIA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Rendición de cuentas, gobierno abierto y participación ciudadana como herramientas que colaboran a la sustentabilidad medioambiental.

Karla Haydee Ortíz Palafox

Doctora en Ciencias Sociales

haydee.ortiz@udgvirtual.udg.mx

Resumen

Este trabajo de estudio descriptivo se sumerge en las discusiones sobre el desarrollo sustentable y la participación ciudadana actualmente el problema ambiental ha sido estudiado durante varias décadas, en donde se ha buscado atender y resolver la problemática del deterioro de la vida en la tierra. El propósito de este artículo es analizar como la participación ciudadana contribuye en materia de sustentabilidad y en la construcción de ciudadanía. Para responder dicho propósito se utilizó una metodología estructurada a partir del paradigma de investigación cualitativo, con un análisis descriptivo y exploratorio que recurre a fuentes documentales desde un enfoque histórico hermenéutico. El supuesto es que la sociedad solicita la rendición de cuentas, los espacios en el gobierno abierto y por ende la participación ciudadana es un requisito para el desarrollo sustentable. **Palabras clave.** Participación ciudadana; sustentabilidad; cambio climático; sistema de gobernanza.

Introducción

En la discusión sobre el desarrollo sustentable, el concepto de participación ciudadana es la clave angular, sobre la que se puede guiar un modelo de desarrollo económicamente viable, ecológicamente cuidado y socialmente aceptable. Actualmente el problema ambiental ha sido estudiado durante varias décadas, buscado atender y resolver la problemática del deterioro de la vida en la tierra, dichas reflexiones han sido profundizadas donde se ha responsabilizado al abuso de los recursos finitos, las energías basadas en combustibles, los esquemas de crecimiento económico, incluso las acciones directas de los seres humanos. El involucramiento de la sociedad y la participación ciudadana son indispensables en la construcción, diseño e implementación de las políticas públicas ambientales.

La participación ciudadana se define como “la intervención de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones” (Comisión de los Derechos Humanos, 1948). Se afirma con dicho concepto que es un derecho legítimo, un elemento fundamental en los sistemas democráticos, que se vuelve representativo e inclusivo en el proceso de la toma de decisiones. La participación ciudadana ha tomado relevancia que anteriormente tuvo: esta no solo se conforma en el diseño de políticas públicas en materia medioambiental, sino que también desea participar en la implementación, control y evaluación de estas, esto ha hecho que la participación ciudadana sea punto medular para el éxito de los programas de protección del medio ambiente.

Si bien existe una gran variedad de modalidades donde podemos encontrar la participación ciudadana, y de la discusión de esta en las leyes, los programas y los planes de desarrollo en México, es poco discutido ¿Bajo qué modalidades se da dicha participación? ¿Realmente la participación ciudadana participa en la creación de un modelo sustentable que cuide el medio ambiente? Si bien existen múltiples formas de participación ciudadana que van desde el voto en las urnas, la participación en campañas, la cooperación y protesta de comunidades, estas formas pueden o no estar relacionadas con el estado o la industria privada, en ese sentido la participación ciudadana puede ser representada por un conjunto de personas o puede ser de forma individual sin la necesidad de estar dentro de un colectivo.

Participación ciudadana, democracia y sustentabilidad

La sustentabilidad y la participación ciudadana en conjunto pueden resolver una amplitud de problemáticas, desde crear modelos de responsabilidad social y de desarrollo económico, hasta incluir las distintas visiones y aportes. Cabrero (2000) considera que el gran supuesto de las políticas públicas en la actualidad es que la participación ciudadana es un prerequisite para la democracia, es indispensable entonces el involucramiento de la sociedad, en la construcción e implementación de políticas sustentables, que se relacionen con los esquemas del crecimiento económico, donde estos últimos puedan adoptar medidas para la mitigación de los daños ambientales, presentes y futuros.

En ese sentido para efectos del análisis de este artículo, las políticas cuyo objetivo sea atacar problemas de la sociedad de manera uniforme serán políticas públicas. Existen diversas discrepancias de los que es o no público, y también diferencias entre la participación pública, si esto fuera poco, también el concepto como tal de desarrollo sustentable es complejo dado que engloba toda una estructura ideológica, que no se basa en una disciplina en concreto y que además tiene variables enraizadas en las raíces filosóficas. Mushett (1998) se refiere a la complejidad del término “es posible que parte de esta dificultad provenga del hecho de que tanto ese desarrollo sostenible como el mundo en que queremos llevarlo a la práctica constan de un amplio surtido de disciplinas y técnicas” (p. 18).

Por otro lado, entre las definiciones diversas que hay sobre participación pública las propuestas de Thomas (1995) y de Renn, Weblwe y Wiedemann (1995) definen la participación pública como “foros para el intercambio que son organizados con el propósito de facilitar la comunicación entre el gobierno, los ciudadanos, los interesados y los grupos de interés, así como los intereses económicos en relación con un problema” (p. 3).

Si bien anteriormente la ciudadanía solo era consultada, ahora se propone maximizar este ámbito de la participación, donde la ciudadanía esté involucrada en todas las etapas del ciclo de la política, evolucionando como respuesta a un régimen democrático y efectivo que puede ser capaz de confrontar los problemas y conflictos ambientales a través de una perspectiva multidisciplinaria.

Es así como a la participación ciudadana ayuda a mejorar la calidad de las decisiones tomadas en aspectos del medio ambiente que, además, dicho sea de paso, estos resultan ser complejos y que son difíciles de abordar desde un análisis unidisciplinar, donde la solución esta verlos desde la perspectiva multidisciplinaria. Por otro lado, si nos sumergimos en la parte del concepto de desarrollo sustentable, por un lado, encontraremos que tiene una apariencia meramente económica, sin embargo, esto no significa referirnos solamente al crecimiento económico, si bien el concepto como tal de desarrollo sustentable nace a partir de que las naciones, los políticos y la ciudadanía concientizan sobre el fallo del modelo económico neoliberal, modelo basado en la extracción de recursos finitos, en el consumo desmedido, en la sobreproducción y en la explotación de la biodiversidad.

Para llegar a esta explotación fue necesario separar el medio ambiente de la sociedad humana, con esta división nació la lógica mercantil en la sociedad, donde la naturaleza y el medio ambiente se convirtieron en recursos, para enseguida convertirse en mercancías que generan “valor de cambio”. Es así como en la sociedad capitalista “(...) el criterio que determina la relación hombre con la naturaleza es el culto al yo y la fijación existencial del sujeto en la acumulación de capital” (Covarrubias, Ojeda y Cruz, 2010, p. 96).

Esta acumulación de riqueza incesante intensificó la depredación del medio ambiente, la generación de gases de efecto invernadero y desechos contaminantes, hasta que llegó el momento en el que se observó el daño y la amenaza que representaba para el sistema social. En ese sentido este fenómeno social es reciente, ya que la sobreproducción y la mercantilización no habían causado tanto daño aún al medioambiente y a la sociedad misma hoy, esto sin duda sitúa a los políticos y la sociedad a considerar premisas de sustentabilidad.

Lo cierto es que a pesar de esta situación no se ha entendido el fenómeno actual en su totalidad, ni se ha incorporado nuevas construcciones conceptuales, sobre todo en el ámbito de las políticas públicas, incluso se ha influido en conceptos ambiguos que no ayudan a la sociedad a comprenderlo en su totalidad. El gramaje del concepto del desarrollo sustentable debiera abordarse de forma conjunta, no solo desde la parte científica y teórica, sino desde los hechos, el consenso y la participación ciudadana.

Construcción e implantación de políticas ambientales.

En el marco de la sustentabilidad, el desarrollo sustentable requiere de analizar dimensiones ecológicas, políticas y sociales de manera simultánea. Mientras que el enfoque que la economía le da al desarrollo sustentable está basado en una corriente que considera al ser humano como eje central, en un paradigma antropocéntrico donde la oposición es la naturaleza que es vista como producto en beneficio del hombre, donde no se consideró la limitación de los recursos.

Si bien esta visión tiene algunas fallas, también es cierto que conforme a los años se ha incrementado la calidad de vida con el aumento de la salud, pero en esta disyuntiva también se ha generado la inequidad en la sociedad. La economía tiene influencias importantes en las corrientes epistemológicas del positivismo de Galileano, donde el propósito era el apoderamiento de la naturaleza con beneficios a las clases burguesas, de ahí le siguen disciplinas apegadas a la mecánica newtoniana, desde este punto de vista “(...) el movimiento de precios estimularía la conservación de los recursos, ya que cuando el precio se eleve, el productor asumirá técnicas de conservación y la mano invisible del mercado asegurará la sustentabilidad de los recursos” (Underwood y King como se citó en Bustillo y Martínez 2008, p. 391). En ese sentido el deterioro del medio ambiente se percibe como un proceso externo que, en las condiciones óptimas avalaron la preservación del medio ambiente y los recursos naturales.

La economía entonces ha estado dirigida a modelos que simulan dinámicas lineales o no lineales donde se busca encontrar “el punto de equilibrio”, es decir que los costos se empaten con los beneficios, estos modelos intentan predecir los comportamientos futuros, recargados en un crecimiento ilimitado justificado por medio del desarrollo económico. Incluso la palabra desarrollo desde la visión económica, en su tercer párrafo la Real Academia Española (2021) le da el significado de “la evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida” (p. 3). Este comportamiento ha regido en las naciones y países industrializados por medio de la globalización, donde se permite la explotación de los recursos de países desarrollados y subdesarrollados en aras de prolongar y mantener el consumo ilimitado, manteniendo una visión de las políticas económicas mundiales en el crecimiento simple como fuente de bienestar.

Es así como el desarrollo sustentable es visto por los gobiernos y los organismos interna-

cionales “desarrollo del régimen capitalista y no el desarrollo que retorna a la naturaleza originaria” (Covarrubias et al, 2010, p. 97). En ese sentido la visión desde la economía dominante ha permitido que las políticas medioambientales, sigan siendo auxiliares a las políticas neoliberales.

Políticas ambientales desde la visión económica

Como ya se mencionó anteriormente existen diversas corrientes que intentan contribuir al concepto de desarrollo sustentable desde el punto de vista de la economía ecológica, como alternativa a la economía neoclásica, en esta economía si se considera a los recursos como finitos, es decir agotables, en ese sentido la economía ecológica propone una postura basada en la entropía.

“ La entropía es una medida de la cantidad de energía incapaz de convertirse en trabajo. Por tanto, debido a que la producción económica requiere de un flujo constante de materiales e insumos energéticos, los cuales son gobernados por procesos entrópicos irreversibles, existirán entonces, lógicamente, límites para el crecimiento económico. (Covarrubias, et al 2010, p. 392)

Además de esta postura la economía ecológica, se basa en los límites ambientales, sin embargo, esta postura busca frenar la contaminación, pero no contempla la escasez de los recursos. Al respecto Boulding (1991) reconoce que el determinismo entrópico no explica la evolución jerárquica y la complejidad del potencial de los sistemas en lo social y económico. En ese sentido parece que la economía ecológica, más que su fuerte postura antropocéntrica, reconoce la interdependencia de las actividades humanas y el medio ambiente, donde ambas deben situarse en equilibrio, donde el objetivo es la conservación de los ecosistemas y no la exclusión de ellos.

“ Guimares resalta la importancia de factores como el equilibrio climático, la biodiversidad y la capacidad de recuperación de los ecosistemas, que trascienden a la acción del mercado, y deja clara la primera paradoja de la sustentabilidad, la presencia de una incompatibilidad o una dicotomía entre la realidad social urbana prevaleciente y una simple propuesta retórica, desprovista de la más mínima posibilidad de implementación. (Como se citó en Miranda y Jiménez, 2011, p. 182)

No se puede denominar desarrollo sustentable sino se tiene involucramiento en cuanto a medidas de mitigación de los daños ambientales, la palabra sustentabilidad involucra variables importantes, una de ellas es la sustentabilidad y su relación con lo finito, con los límites y la escasez de los recursos, otra variable más es la relación que tiene la sustentabilidad con la parte social, es decir el crecimiento exponencial de la población, así mismo con la producción limpia y finalmente con la contaminación. Justo la mezcla de estas variables tiene implicaciones fuertes para el planeta.

Implicaciones como concientizar que estamos en un mundo donde los recursos naturales son escasos y donde la sociedad siempre creciente en un sistema capitalista tiene necesidades ilimitadas, en donde el consumo energético es inmenso y este al estar recargado en los combustibles fósiles es altamente contaminante, todas estas implicaciones nos permiten comprender que hay una capacidad con límite para un planeta sustentable y que estamos al borde de un colapso medioambiental.

¿En qué se funda el concepto de sustentabilidad?

El desarrollo sustentable ha sido comprendido de forma errónea, incluso ha sido comprendido como el crecimiento bruto de la economía, confundiéndolo como un objetivo del bienestar social. El problema principal del concepto del desarrollo es que se suele entender como el aumento de la riqueza de un estado, donde dicho aumento no mejora el bienestar social ni el desarrollo humano, es decir el crecimiento económico como tal, está definido sin que este contemple las variables como la distribución equitativa, la responsabilidad de producción y la conservación medioambiental.

Desde luego la palabra desarrollo está vinculada y conectado con el desarrollo sustentable, el desarrollo social, desarrollo humano entre otros, el concepto es utilizado para muchas disciplinas sin que este sea claro, es decir pareciese que el concepto como tal de desarrollo no tiene algún significado y debe ser posible entender y precisar hacia dónde vamos a dirigir este concepto y en qué disciplinas se fundamenta. Bien lo menciona Cortés (2021) “no existe el crecimiento económico, sino tipos de éste que pueden ser inclusivos o excluyentes, equitativos o polarizadores, destructivos o respetuosos de los ecosistemas en que se desenvuelven, etcétera” (p. 3).

Es importante cuestionarnos porque el término de desarrollo sigue utilizándose “in solo”

o queda ausente, la realidad es que los gobiernos, estados, instituciones y personas prefieren no relacionarse con los aspectos políticos y de políticas públicas y omitir la significación y utilización del término. Hoy después de varias décadas de conocimiento, se sostiene que el desarrollo no es perdurable y/o de largo plazo y que de forma lamentable las sociedades y estados no renunciaron al desarrollo como objetivo de crecimiento.

Por otro lado, la sustentabilidad si nos permite tener una visión de largo plazo en el tiempo, jugando un papel interesante, si bien lo sustentable también está relacionado con la temporalidad, considerando entonces “satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 2021, p. 2). La sustentabilidad no solo incluye la temporalidad sino también los ecosistemas y el sistema social, estos dos enfoques traen consigo instrumentos de política económica ambiental.

Dichos instrumentos son importantes ya que el crecimiento económico no puede denominarse sustentable en ninguna de sus formas, cuando este no ha contemplado medidas de reducción y mitigación de los gases de efecto invernadero. El desarrollo sostenible no puede ser entendido como algo lejano a la responsabilidad generacional y medioambiental, dado que el término recae mucho en las generaciones presentes, pero estas no deben de menoscabar los recursos naturales y medioambientales para no traer consecuencias a las generaciones futuras.

Es importante entonces tener en cuenta dos criterios de relación directa con el desarrollo sustentable, uno de ellos es que debe responder a la ecología mientras que el otro debe considerar lo social, de esta forma podemos integrar una dimensión realmente ambiental, económica y social que aborde los nuevos problemas y no conduzca a espejismos y contradicciones sociales.

Se vuelve importante definir las variables mencionadas con anterioridad, ecología y la parte social para cuestionarnos sobre los umbrales del empobrecimiento social y ecológico, y con ellos lograr el establecimiento de modelos de desarrollo que logren realmente minimizar el deterioro ecológico, permitiendo optimizar los procesos de los ecosistemas como proveedores de servicios y de alimentos, para elevar la calidad de vida humana, como la función de los ecosistemas medioambientales.

“ Lograr el cambio requiere que los procesos de transformación biológica y de desarrollo tecnológico e institucional se desplieguen en armonía, con el fin de evitar que el desarrollo empobrezca a un grupo mientras enriquece a otro, sin perder de vista la salvaguarda de la base ecológica que sostiene la productividad y la biodiversidad. (Altieri, 2000, p. 257)

Organismos Internacionales y programas de gobiernos comenzaron su preocupación por los años sesenta, se comenzaron entonces a divulgar informes internacionales y artículos científicos al respecto todos ellos enfocados a la protección medioambiental, por esos mismos años se comienza con algunos movimientos ambientalistas, que proponen cambios políticos, sociales, culturales y económicos. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) comenzaron a ser actores importantes iniciando con la importancia de la protección medioambiental, escalando estos temas hasta la agenda global para concientizar sobre la crisis medioambiental.

También intervienen activistas, como la secretaría de las naciones unidas, activista europea Gro Harlem Brundtland presentó a través de su comisión el informe “Nuestro futuro común” también conocido como el “Informe de Brundtland” en honor a ella. Dicho libro ganó reconocimiento a nivel internacional y clarificó las bases del desarrollo sostenible, asegurando satisfacer las necesidades del presente sin menoscabar las de las generaciones futuras, también puso de manifiesto la relación entre el crecimiento económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social.

Ello permitió crear un tejido social en el que se empoderó al territorio a través de las distintas culturas ciudadanas y sus sistemas de valores, apoyando a preservar y cuidar sus bienes naturales, la sustentabilidad vista desde las transversalidad, es importante ya que constituye un avance en los subsistemas o territorios específicos, logrando regular entre las comunidades el avance del hombre en su entorno y estableciendo una relación armoniosa en lo social, medioambiental y en el sistema de valores, de esta forma la sustentabilidad se articula y permite repensar la relación hombre- naturaleza.

Niveles de participación ciudadana

Valdría la pena cuestionarnos la participación ciudadana desde la definición, según la Declaratoria Universal de los Derechos Humanos, la participación ciudadana está definida como la intervención de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones (Comisión de Derechos Humanos, 1948).

La participación ciudadana es una pieza importante en el sistema democrático, inclusivo y representativo, que además incluye una serie de acciones que forman parte del proceso democrático, si bien la participación no se restringe solo al voto, sino que esta participación se ha transformado y ha incluido otras formas de participación, estas formas a su vez se relacionan en bienes, servicios e incluso derechos de ámbito público.

Pese a los avances de la ciudadanía en la incorporación de espacios para su participación en los temas que giran alrededor del desarrollo sustentable y cambio climático, se encuentra poco en la literatura y en el medio, sobre el aporte de la ciudadanía y las responsabilidades que han adquirido, el tema se aborda escasamente y con poca frecuencia, incluso en algunos casos se aborda desde una perspectiva negativa.

Es importante entonces, considerar puntos básicos en los procesos de participación y la mejora de estos, en búsqueda precisamente de un mejor funcionamiento del bien común y del estado, documentar desde luego la participación desde estos procesos, en ese sentido este artículo titulado: Participación ciudadana en materia de sustentabilidad y su papel en la construcción de políticas públicas, pretende también vislumbrar lo que se recoge metodológicamente de la exploración y consulta de las diversas fuentes, para aportar como es que la ciudadanía participa en materia de sustentabilidad y que como mencioné anteriormente poco se vislumbra.

Se han encontrado tres formas de cómo la ciudadanía aporta y participa en materia de sustentabilidad, la primera de ellas que denominaría participación básica es cuando la misma está informada ante cualquier proceso en materia de cambio climático sin importar incluso la complejidad del tema. La segunda forma de participación encontrada, que denomino participación intermedia, es cuando la ciudadanía forma parte de procesos en la toma de decisiones, incluso de procesos básicos como los de consulta en materia medioambiental, esta participación, aunque intermedia es aún pasiva.

Finalmente, la tercera forma de participación ciudadana, que denominaré avanzada, logra incidir en las diversas estructuras institucionales y de gobernanza, con una participación y responsable, relacionándose de manera formal o informal con estas estructuras, pero con gran actividad en los procesos, procedimientos y formas de cumplir las reglas.

Sin embargo, para que la participación ciudadana incida de forma responsable en el Derecho Humano a la participación, es preciso cumplir tres requisitos que recaen no sólo en las instituciones y el Estado, sino también en la ciudadanía. El primer requisito será la seriedad y el interés de la participación y esta depende y se relaciona estrictamente con el grado de sensibilidad que se tiene hacia la problemática, con cuanta información se cuenta para la correcta toma de decisiones que desde luego nos permitirá incidir.

El segundo requisito es que el ciudadano conozca hasta donde puede participar, qué significa ello y hasta dónde puede intervenir en los procesos en los que puede verse inmerso, esta participación se da mediante los mecanismos y estructuras ya que estos delimitan el proceso, en donde a partir de ellos se toman decisiones y donde se comienza a percibir incluso procesos de participación más activos y de manera voluntaria, utilizando espacios para ello, donde emitimos percepciones y criterios a partir de nuestros conocimientos adquiridos incluso nuestras experiencias.

Finalmente, el tercer requisito es que la ciudadanía cuente con las herramientas precisas para la participación y es aquí donde se profundizará más sobre ello, pues este requisito logra conjuntarse con lo que denominé la etapa avanzada de participación, dado que hay intervenciones activas donde se forman grupos o colectivos organizados que llevan a cabo sus ideas y son parte de los procesos que permiten llegar a niveles altos de participación, llegando a modificar o reformular las normas, la política pública y las normas legislativas.

Estos últimos ciudadanos requieren de bastante información, dado que no tenerla puede ser un riesgo en la toma de decisiones, con criterios o percepciones sesgadas, que pueden ser contraproducentes y tener un impacto negativo, poco estratégico o reducido. Ahora que planteamos que la información en los ciudadanos participativos es importante, podríamos cuestionarnos entonces si un ciudadano no informado está preparado para participar o debe hacerlo.

Por otro lado, Anduiza y Bosch (2004) aclaran al respecto y afirman que dependerá de si se considera la participación como un fin en sí mismo o como un medio para conseguir un objetivo. Bajo el supuesto que ninguna persona está obligada a participar, se puede decir que de cara a los problemas medioambientales y al cambio climático lo ideal sería contar con ambas participaciones, dado que es posible que para los temas que requieren la toma de decisiones, participen quienes más conocimiento tienen, sin embargo, es importante la participación, dado que lo opuesto a ello sería la apatía y el silencio.

Es decir, la inclusión de las distintas visiones, aportes y participaciones pueden compensar las distintas vertientes, logrando una participación inclusiva con percepciones desde distintos enfoques, tomando en cuenta las distintas visiones sociales y reduciendo la desigualdad de estas.

El papel de la participación ciudadana dentro de los sistemas de gobernanza

La gobernanza es el enlace entre el Estado y la representación de diferentes sectores, es entonces la interrelación de estas dos estructuras que abarca además procesos, procedimientos y formas de que la norma pueda ser cumplida entre los diferentes actores de la sociedad. De acuerdo con la Real Academia Española (2011b) la gobernanza es el “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (p. 1).

En ese sentido la participación ciudadana dentro de la gobernanza se traduce como el ejercicio de la ciudadanía, dicho ejercicio permite incidir sobre todos aquellos asuntos del bien común, considerando el ejercicio pleno, activo, consciente y responsable tanto de los deberes como de los derechos ciudadanos a su participación.

Aquí cabe mencionar la teoría participativa y la teoría elitista, como dos grandes opuestos ambos con el interés de la solución de un conflicto. En la teoría participativa, la ciudadanía activa es aquella interesada en la toma de decisiones y la que no participa, no lo hace por insatisfacción, desconocimiento o distanciamiento de la problemática, esta teoría deja a la deriva la puesta en marcha de algunos mecanismos de participación para aquella que se encuentra distante de la problemática, sin embargo, la participación de la

ciudadanía activa no podría ser la muestra representativa del total del conjunto que sufre la problemática, un ejemplo claro es el cambio climático que afecta a todo el planeta, está participación activa no podría ser representar a toda la población afectada.

Por otro lado, la teoría elitista considera que la participación es solo en la democracia representativa, dejando la toma de las decisiones solo a los políticos y considerando que la ciudadanía que no toma decisiones o es poco participativa está en sistema adecuado que funciona, esta teoría deja de lado los movimientos sociales, agentes de cambios y defensores locales.

La combinación de ambas teorías permitiría vislumbrar y reconocer las nuevas y viejas formas de participación como grandes oportunidades para realizar cambios, se puede juzgar por las teorías que muchas personas y/o generaciones se han distanciado de la participación tradicional, emitir el voto, el partidismo entre otros, sin embargo podrías creer de acuerdo a la combinación de las teorías que quizás no han dejado de participar, pero simplemente participan desde otras formas, donde las acciones pueden ser la protesta, los movimientos sociales y acciones de cambio. Esto puede visualizarse recientemente en el aumento significativo del activismo, firma de peticiones, huelgas, aumento de manifestaciones, mecanismos consultivos en torno a temas climáticos e incluso crecimientos de ONG. Logrando estructuras que se han transformado en Consejos Científicos de Cambio Climático y en Consejos Consultivos Ciudadano de Cambio Climático, los cuales se encuentran actualmente normados en conformación y se consideran formales, en otros tiempos estos se hubiesen considerado mecanismos informales de participación.

Ahora bien las estructuras “informales y/o emergentes, si bien no utilizan los canales de participación institucionales, están llenas de participación de distintas formas, desde miembros activos de ONG, asistencia a marchas y mítines, participando en diferentes plataformas de escrutinio, pegando carteles, participando en manifestaciones y huelgas, haciendo activismo cibernético, boicoteando el consumo de determinados productos por razones medioambientales o políticas , todo ello también es participación con distintos niveles de compromiso, con distintas formas y con distintos grados de influencia que han traído consigo resultados.

Si bien, la participación pública requiere de consistencia, compromiso duradero, ini-

ciativa y esfuerzo más que solo emitir un voto, no se desdeña la participación en todas sus formas, lo destacable en los temas de ambientalismo, cambio climático y desarrollo sustentable, es que estos temas generan preocupación de distintos grupos, tales como los empresarios, ecologistas, activistas, feministas, activistas por la paz, teóricos holísticos, protectores de los derechos de los animales, agricultores, alimentación modificada genéticamente, los de interés por la energía renovable, entre otros.

De acuerdo con Norris (2002) el activismo ambiental es contrapuestos a la participación electoral, pero congenia con los movimientos de protesta, en ese sentido el activismo o los movimientos sociales, suele apoyar y accionar cambios de vida de los actores, ya que se involucran con problemáticas que viven, más que con formas apoyadas a la política, sin embargo, como ya he comentado ninguna de las distintas formas de participación debería dejarse de lado.

Modelos de participación ciudadana y las políticas públicas

Si bien se analizó la participación ciudadana y las distintas formas de participación, así como de sus diferentes niveles, es importante analizar las políticas públicas, estas son acciones que los gobiernos toman, que tienen efectos sobre la sociedad y los ciudadanos con el propósito de estimular la cooperación social y limitar los conflictos dentro de la sociedad. Es importante entonces articular sobre los modelos de las políticas públicas que describen los procesos e implementación de estas, la literatura actualmente considera tres enfoques, racionalista, incrementalista y mixto.

El modelo con enfoque racionalista considera que las políticas se originan en el gobierno, donde solo se presenta un lado en la sociedad, es decir se asume que el gobierno (tomador de decisiones) cuenta con los conocimientos adecuados para tomar las mejores medidas, por medio de análisis cuantitativos. Por otro lado, el enfoque incrementalista considera que dicho análisis cuantitativo ayuda al gobierno a tomar determinaciones y a elegir las mejores alternativas en una posición negociadora, este enfoque considera que las políticas pueden ser mejoradas sobre las que ya se encuentran existentes. Este enfoque trae la modificación de las políticas cuando hay crisis, conflictos o hay fuerte movilización de la ciudadanía y ha puesto en la agenda política, dichos cambios.

Por otro lado, el enfoque mixto, suele integrar modelos que anteriormente han sido ya

descritos, se suelen tomar decisiones con base a la proactividad de algún administrador, en este enfoque se considera y acepta que hay un sistema conservador y que aun cuando hay alternativas mejores y viables, es complicado implementarlas debido a dicho sistema.

Dado la mención de los tres enfoques anteriores que algunas políticas públicas optan, es importante mencionar que es esencial la evaluación de dichas políticas para tener el efecto deseado de la misma, en ese sentido cabe la posibilidad de la modificación de las políticas públicas regionales hasta llegar a su óptimo funcionamiento, dichas evaluaciones pueden ser realizadas en tres periodos.

La primera evaluación puede ser *antes* de la implementación de la política pública, esta evaluación requerirá de modelos, estimaciones y efectos; la segunda evaluación puede venir durante la implementación de la misma, con el propósito de exponer los resultados finales y desde luego realizar ajustes a dichas políticas implementadas, finalmente, la tercera evaluación vendría al final de la implementación de la política, con la finalidad de determinar los resultados, compararlos y realizar ajustar posibles.

En estas evaluaciones es necesario observar e incorporar distintos indicadores, pero todos ellos con un enfoque cohesivo, integrador, coherente y desde luego con la sinergia para cumplir los objetivos de los distintos sectores o programas. También es importante la inclusión de análisis de los distintos actores, así como la transparencia de estas, para permitir el acceso a la información para sus posteriores evaluaciones. Estos ejercicios son necesarios para que la participación de los ciudadanos tenga un verdadero fin de construcción política y puedan mejorarse los problemas de asimetría y de información. Incluso estos ejercicios se vuelven espacios de consulta y de diálogo en el intercambio de la información.

El cambio climático, sin duda, es de los desafíos más grandes que existen, incluso el que ocasiona mayores conflictos socio – ambientales, ello puede ser un área de oportunidad para acercarnos a la transparencia de este, a la justicia social, a un desarrollo económico inclusivo y por ende a la sostenibilidad ambiental, que permita el correcto desarrollo de las generaciones futuras.

Sin duda el estado es quien puede y debe tomar decisiones, pero la sociedad puede ser

participe no solo de elegir al candidato y/o representante, sino también de generar propuestas para la toma de decisiones, cuidar los intereses de las generaciones futuras como un bien común, ya que esta también es una labor actual y es parte de los procesos de cambio. Como bien indica Granados (2017) “la ciudadanía debe utilizar las mejores herramientas y estrategias para demandar la transparencia y la apertura de espacios, así como participar activa, informada y responsablemente” (p. 28).

Conclusiones

En el presente artículo se analizaron las modalidades de participación ciudadana, donde se encuentra que se establecen esquemas de cooperación entre el gobierno, los actores políticos y la ciudadanía. Se identifica que la participación ciudadana contribuye en materia de sustentabilidad y en la construcción de ciudadanía en distintos procesos de toma de decisiones, que otorgan una gran diversidad de acciones que permiten el involucramiento en la ardua tarea de construir modelos de políticas públicas más accesibles, legítimas, democráticas y por ende sustentables.

Si bien las acciones y participaciones formales y no formales son necesarias y en ellas se encuentra el abanico de las diferentes opciones y variables, es decir la participación de los diversos actores de diversas etnias y constituciones, así como de los diversos objetivos sociales y de desarrollo, permiten establecer directrices hacia la consecución de objetivos de protección ambiental.

La sustentabilidad atiende diferentes dimensiones del desarrollo sustentable: económica, social, política, cultural y ambiental. En ese sentido es importante determinar mecanismos de diseño e implantación de políticas con orientación a estas dimensiones, con esta evaluación sugerida se puede fortalecer a la ciudadanía, además de fortalecer las instituciones para brindar los espacios necesarios para la participación.

Sin duda es importante estar organizados, incluir a las personas en la discusión y problemática actual, contar con una visión a futuro, en miras de crear posibilidades y oportunidades en torno al cambio climático y a una crisis de magnitud global, velando por los derechos humanos, con una responsable y correcta participación, conciliando con un modelo de conducta que asegure vínculos de solidaridad con la naturaleza.

Referencias

- Altemeyer, y Bartscher. (2010). Environmental protection and private provision of international public goods. *Económica*, 775-784.
- Altieri, M. (2000). Agroecología. En P. d. Ambiente, *Teoría y práctica para una agricultura sustentable* (pág. 257). México D. F: Caribe, Ed.
- Anduiza, E., y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Boulding, K. (1991). *What do we want to sustain? Environmentalism and Human Evaluations*. . Nueva York: Columbia University Press.
- Bustillo García , L., y Martínez Dávila, J. (2008). Los enfoques del desarrollo sustentable. *Asciación Interciencia*, 33, 389-395.
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México: Límites de las Policy Sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 9(2), 189-229.
- Renn, Ortwin, Thomas Webler , y Wiedemann, P. (1995). Fairness and Competence in citizen participation. Evaluating models for environmental discourse. *Kluwer Academic Publishers*, 1-33.
- Thomas Clayton, J. (1995). *Public participation in public decisions. New skills and strategies for public managers*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Comisión de Derechos Humanos. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Francia.
- Comisión de los Derechos Humanos. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Francia: Naciones Unidas.
- Cortés, A. (7 de 09 de 2021). *Sustentable, Pobreza y Calidad de Vida*. Obtenido de Sustentable, Pobreza y Calidad de Vida: www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico/92/cortes.htm
- Covarrubias Villa, F., Ojeda Sampson, A., y Cruz Navarro, M. G. (2010). La sustentabilidad ambiental como sustentabilidad del régimen capitalista. *Ciencia Ergo Sum*, 95-101.

- Granados, G. (2017). La relevancia de la transparencia, apertura y participación ciudadana en la lucha contra el cambio climático. *Sinergias*, 25-28.
- Miranda Rosales , V., y Jiménez Sánchez , P. L. (2011). Sustentabilidad urbana planteamientos teóricos y conceptuales. *Quívera*, 13, 180-196.
- Mushett, F. (1998). *Principios del desarrollo sostenible*. España: AENOR.
- Norris, P. (2002). Cambridge University Press. *Reinventing Political Activism*, 50-66.
- ONU. (14 de 09 de 2021). ONU. Obtenido de Informe de Brundtland: <https://www.un.org/es/impacto-acad%C3%A9mico/sostenibilidad>
- Renn, Ortwin, Thomas Webler , y Wiedemann, P. (1995). Fairness and Competence in citizen participation. Evaluating models for environmental discourse. *Kluwer Academic Publishers*, 1-33.
- Thomas Clayton, J. (1995). *Public participation in public decisions. New skills and strategies for public managers*. San Francisco: Jossey-Bass

Rendición de Cuentas, Opacidad, y Corrupción en las Campañas Electorales en México

Andrés Valdez Zepeda*

José Guadalupe Salazar Estrada**

Delia Amparo Huerta Franco***

Resumen

El capítulo analiza la relación que existe entre las campañas electorales y la corrupción, estudiando el caso de México. Se describen las formas y maneras más comunes como se practica y presenta la corrupción durante estos procesos electorales. También, se describe el círculo de la corrupción que se inicia durante los procesos electorales y continúan, una vez en el gobierno. En el mismo sentido, se presentan resultados de una encuesta de opinión levantada en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) sobre la corrupción durante las campañas electorales. Se concluye que, muchas veces, la corrupción en el gobierno inicia en la etapa electoral, por lo que es importante articular diversas estrategias e instrumentos legales para inhibirla desde la etapa electoral.

Palabras clave. Corrupción, campañas electorales, México, elección federal 2018, gobierno y democracia.

Introducción

Como parte del sistema político, cada tres o seis años, según sea el caso¹, se organizan diferentes procesos electorales en México, ya sea a nivel federal, estatal o municipal para elegir a los representantes populares, mediante el voto universal, secreto y directo de los ciudadanos que están inscritos en la lista nacional de electores. Durante estos procesos políticos, se impulsan diferentes campañas electorales por parte de los candidatos² y/o partidos políticos, quienes buscan ocupar un puesto de elección popular, tratando de ganar el mayor número de votos posibles y así poder derrotar a sus opositores.

Con el propósito de ganar el poder, algunos de los candidatos y de los dirigentes de los partidos políticos impulsan una serie de acciones al margen de la ley, como lo son, por ejemplo, la compra y coacción del voto o el uso de recursos públicos en las campañas electorales provenientes de fuentes ilícitas. Es decir, en muchos casos el origen de la corrupción que se genera en el gobierno se gesta desde la etapa electoral, cuando los candidatos están “más necesitados” de recursos económicos y buscan, por cualquiera forma, llegar o tratar de mantenerse en el poder. Al respecto, en el informe denominado “Dinero Bajo la Mesa” que elaboró la asociación civil mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) y la consultora Integralia, se señala que, por cada peso reportado a la autoridad electoral en una elección para gobernador, los partidos políticos gastan 15 pesos más “en lo oscuroito” y en efectivo³. Esta corrupción⁴, se manifiesta de diferente ma-

1 En México, se eligen cada seis años al presidente de la república, a los senadores y a los gobernadores de los estados, y cada tres años a los diputados federales, a los diputados locales y a los presidentes municipales y síndicos.

2 Los candidatos a algún puesto de representación pública con carácter de independientes a los partidos políticos están contemplados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 35 y 116, a partir del año 2012.

3 Véase Mathieu Tourliere “Partidos Gastan en Campaña Hasta 15 Veces más ‘en lo oscuroito’: informe Dinero bajo la mesa,” en revista Proceso No. 2169, 29 de mayo del 2018, <https://www.proceso.com.mx/536310/partidos-gastan-en-campanas-hasta-15-veces-mas-en-lo-oscuroito-informe-dinero-bajo-la-mesa>, fecha de consulta: 29 de mayo del 2018.

4 En este escrito, se entenderá por corrupción el uso o abuso del poder público por ciertas personas para fines privados. La apropiación privada de un bien público (Gómez, 1993). Incluye el uso y la apropiación de recursos

nera (Ariel, 2005, Cárdenas, 2005 y Blanco 1979) y alcanza distinta proporción, según el tipo de elección de que se trate. En este escrito, se describe y analiza la relación que existe entre corrupción y campañas electorales a la luz de la teoría del neo institucionalismo⁵, así como las formas o medios como se manifiesta o realiza dicha corrupción, tomando como caso de estudio a México.

En lo particular, el objetivo de esta investigación fue dar cuenta y describir las formas tradicionales como se presenta la corrupción desde la etapa electoral, así como explicar el origen de la corrupción en los gobiernos a partir del análisis de las campañas electorales. Es decir, explicar la raíz del problema de la corrupción en México no desde el gobierno, sino desde la etapa electoral. Se parte de la hipótesis, de que gran parte de la corrupción en el gobierno, se inicia desde los tiempos electorales, estando su origen muy relacionado con la forma como se accede y mantiene el poder político en México.

Para tratar de conocer mejor este problema, se aplicó una encuesta en casa habitación a 821 ciudadanos que viven en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG)⁶, ya que son los ciudadanos quienes son testigos de los diferentes actos de corrupción que se presentan durante las campañas electorales. También, se recolectó información periodística y de bases de datos sobre diferentes casos de corrupción durante las campañas electorales⁷.

El estudio se divide en seis partes. En la primera, se conceptualiza y tipifica lo que son

de origen privado desviado de su propósito original (financiar campañas electorales) para ser utilizado para fines personales.

5 Al respecto, el institucionalismo (North, 1990) señala que existe una correspondencia entre la debilidad institucional y la corrupción. Es decir, a mayor debilidad institucional (manifestada, por ejemplo, por la inexistencia o laxitud de leyes e instituciones para combatirla), corresponde un mayor nivel de corrupción. Y al revés, entre mayor sea la fortaleza institucional, menor serán los niveles de corrupción.

6 Del total de la muestra, hubo un 17 por ciento de personas que no quisieron ser entrevistadas para contestar el cuestionario. Por lo que la información que se presenta en este escrito es solo del porcentaje efectivo que sí decidió colaborar en el estudio.

7 Debido a la dificultad de obtener información directa y datos tangibles sobre el tamaño de la corrupción en México a partir de las campañas electorales, por las características propias del estudio, la metodología utilizada fue el análisis de información por fuentes indirectas, revisión de otros estudios y análisis de información periodística y de la existente en redes sociales.

las campañas electorales y, en lo particular, se describe y contextualiza sobre las campañas electorales en México. En la segunda parte, se describe el nivel que ha alcanzado la corrupción en México y se presentan algunos datos de organismos internacionales y nacionales que dan cuenta de la situación de la corrupción en este país. En la tercera parte, se da cuenta de las formas tradicionales como se presenta o practica la corrupción durante las campañas electorales. En la cuarta parte, se analiza el uso que se hace del problema de la corrupción por parte de los candidatos y partidos como bandera política durante los procesos electorales. En la quinta parte, se describe el ciclo de la corrupción que se inicia durante las campañas electorales, continúa una vez en el gobierno, para reiniciarse de nuevo durante el próximo ciclo electoral. En la sexta parte, se presentan los hallazgos encontrados en la investigación de campo sobre la percepción ciudadana de la corrupción durante los procesos electorales. En la séptima parte, se realiza un análisis e interpretación de los resultados. Finalmente, se realizan algunos comentarios finales sobre esta temática a manera de conclusión.

Campañas electorales en México

Las campañas electorales son procesos intensos de persuasión política, en la que los partidos y los candidatos a un puesto de elección popular tratan de cortejar y seducir a los electores, para que voten a su favor y/o para evitar que dichos electores voten a favor de sus adversarios (Valdez, 2010). Toda campaña electoral implica, en primera instancia, un proceso de investigación y conocimiento profundo de los electores para tratar de articular diversas estrategias que logren persuadirlos para otorgar su voto. Es decir, toda campaña parte del diagnóstico de lo que se conoce como mercado electoral (Godínez y Cornejo, 2017). A partir del conocimiento de los electores, se impulsan diferentes estrategias de comunicación, organización, movilización, así como de cuidado y defensa del voto, con el fin de construir mayorías electorales y obtener la titularidad del puesto en disputa. Toda campaña electoral moderna implica articularse en al menos, tres frentes: el mediático, el digital y el territorial. El frente mediático implica el uso de los medios tradicionales de comunicación como la radio y la televisión para tratar de ganar el mayor número de votos; el frente digital, se refiere al uso de la internet, la telefonía y las nuevas redes sociales en la campaña y el frente territorial, implica la comunicación cara a cara en las comunidades, barrios, colonias, ejidos y centros de población entre los impulsores de las campañas y los electores (Valdez, 2009). La comunicación política en las campañas electorales también puede darse de dos maneras: la llamada *free publicity* y la denomi-

nada *pay publicity*. La primera incluye los espacios publicitarios que por ley se otorgan gratuitamente a los candidatos y partidos participantes en el proceso electoral; y la segunda, es toda aquella comunicación por la cual se paga para ser transmitida o difundida (Godínez y Cornejo, 2017).

En México, la primera campaña presidencial se organizó en 1828, recién constituido el Estado Nación. Los primeros candidatos fueron Vicente Guerrero, Manuel Gómez Pedraza y Anastasio Bustamante. De acuerdo con los resultados, quien resultó ganador de esta contienda fue Manuel Gómez Pedraza. Sin embargo, Vicente Guerrero desconoció el resultado, acusó a Gómez Pedraza de haber realizado actos fraudulentos y solicitó la anulación de las elecciones. El congreso nacional analizó el conflicto y decidió anular la elección y nombró como presidente a Vicente Guerrero (segundo en votación) y a Anastasio Bustamante (tercero en la votación) como su vicepresidente. Es decir, desde la primer gran elección presidencial de México hubo acusaciones serias de corrupción en el proceso electoral (Romero 2012), señalando que varias legislaturas estatales se habían corrompido con el dinero que dieron los caciques regionales y los españoles para votar a favor de Gómez Pedraza, traicionando el sentir de la mayoría de sus representados.

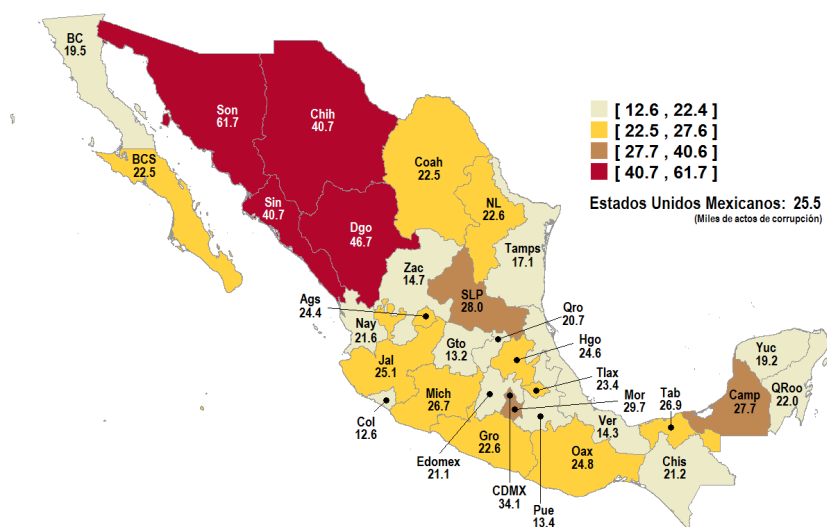
A partir de esta primera elección, el tema de la compra de votos para influir en el resultado de las elecciones se hizo común en los procesos electorales en México. Hoy día, la mayoría de las campañas electorales, están bajo sospecha de corrupción, a pesar de la rigurosa fiscalización que se realiza por las autoridades electorales a los recursos usados durante las campañas, y de que el problema de la corrupción es tema obligado dentro de las propuestas y plataformas programáticas de la mayoría de los partidos políticos y candidatos a un puesto de elección popular.

Corrupción en México

La corrupción en México es muy antigua (Castellanos, Alfaro, Leduc 1969 y Zapatero, 2007). Data de la época colonial, cuando los virreyes utilizaban su puesto para enriquecerse, convirtiendo su cargo en un medio para hacer negocios privados. En la época moderna, la iniciaron los licenciados y la consolidaron los economistas graduados en las universidades extranjeras (Karuze, 1995). Con el tiempo, se convirtió en la característica distintiva del sistema político mexicano y en una especie de “vergüenza” nacional, por el nivel tan alto que alcanzó la corrupción en los últimos años (Dehesa, 2002).

Hoy día, la corrupción es considerado como uno de los principales problemas de México (Lomnitz, 2000). De acuerdo con el Índice Global de Corrupción 2017, México ocupa el lugar 142 de 183 países, lo que lo ubica como uno de los más corruptos en América Latina y el Caribe⁸. En el mismo sentido, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad del Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) se “estima que la tasa de prevalencia de corrupción pasó de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2015, a 14,635 en 2017”⁹. Es decir, la corrupción sigue en aumento. En el siguiente mapa se muestra la incidencia de actos de corrupción en México, en las diferentes entidades de la república, que muestra el norte del país como la zona con mayor número de incidencias de corrupción.

Figura 1. Tasa de víctimas de actos de corrupción por cada 100 mil habitantes (en miles de actos de corrupción).



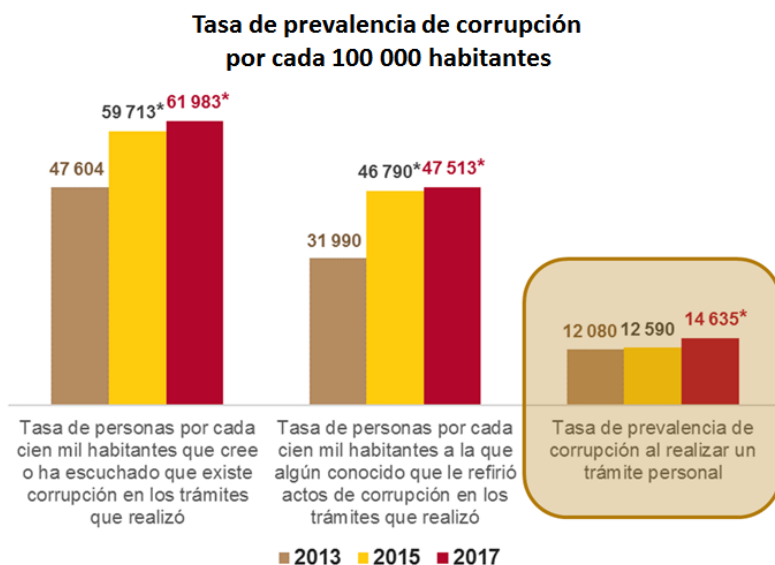
Nota. Fuente: INEGI.

8 Véase Transparencia Internacional, Índice de Percepción Sobre la Corrupción 2017, en https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf. Fecha de consulta: 21 de abril del 2018.

9 Véase Encuesta Nacional de Calidad del Impacto Gubernamental 2017, en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf. Fecha de consulta: 21 de abril del 2018.

Por su parte, el Instituto Mexicano de la Competitividad, citando un estudio del Banco Mundial, señala que la corrupción le cuesta a México un 9 por ciento del Producto Interno Bruto, lo equivalente al 20 por ciento del presupuesto nacional.¹⁰ Por la gravedad que ha alcanzado este problema, la corrupción (junto con la inseguridad pública) son asuntos recurrentes que son retomados por los candidatos y partidos como temas principales durante las campañas electorales en México.

Figura 2. Aumento de la corrupción en los últimos años en México, como se muestra en el siguiente gráfico¹¹.



Nota. Fuente: INEGI.

* En estos casos sí existió un incremento estadísticamente significativo con respecto del ejercicio anterior. Esta medición corresponde al dominio urbano alto.

10 Véase México: Anatomía de la Corrupción. Instituto Mexicano de la Competitividad en https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/mexico-anatomia-de-la-corrupcion/. Fecha de consulta: 22 de abril del 2018.

11 Véase Encuesta Nacional de Calidad del Impacto Gubernamental 2017, en http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/EstSegPub/encig2018_03.pdf. Fecha de consulta: 21 de abril del 2018.

Finalmente, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación, entre 2012 y 2016 se malversaron 247 mil millones de pesos por las entidades federativas, muchos de los cuales se dedicaron para financiar ilegalmente campañas electorales.¹²

Campañas electorales y corrupción en México

La corrupción se presenta en los diferentes ámbitos del desarrollo nacional (Ibáñez 1996 y Rose-Ackerman, 2001), incluyendo, por supuesto, las campañas electorales (Klitgaard 1994). De hecho, muchas veces el origen o la raíz de la corrupción en el gobierno vienen desde los tiempos de campaña electoral, cuando los candidatos a algún puesto de representación pública buscan, por cualquier forma, llegar al poder o conservarlo, no importando los medios (ni el monto ni el origen de los recursos) que utilizan para cumplir sus objetivos. La corrupción durante las campañas electorales se manifiesta de diferente manera y varía según sea el tipo de elección de que se trate. Al respecto, se pueden identificar, al menos diez, diferentes vertientes o formas como la corrupción puede presentarse.

Primero, la corrupción se manifiesta durante la campaña como compra del voto. De esta manera, el partido o candidato, a través de ciertos mecanismos creados *ex profeso*, paga a los electores cierta cantidad de dinero, generalmente en efectivo, a cambio de que estos voten por él. Ahora bien, la compra y venta del voto está prohibida por la mayoría de las legislaciones electorales, por lo que esta práctica se convierte en una acción también ilegal. Al respecto, se puede traer a colación una frase muy popular en México que señala que “quien paga para llegar, llega para robar”¹³. Al respecto, de acuerdo con la encuesta realizada por Data OPM, patrocinada por Democracia Sin Pobreza, en la contienda electoral del 2018, el 33.5 por ciento (equivalente a 30 millones de electores) estuvo expuesto a la compra del voto por alguno de los partidos políticos, quienes ofrecieron dinero, tarjetas bancarias, bienes o promesas de incorporación a un programa social a cambio de su voto.¹⁴

12 Véase Mathieu Tourliere Ibidem.

13 Esta frase fue originalmente acuñada por el político colombiano Carlos Gaviria Díaz, quien señaló que “cuando un candidato invierte millones y millones en su campaña: no es un candidato, es un empresario y como empresario cuando sea alcalde solo pensará en sacar lucro, provecho y en lo que menos pensará... será en la gente”.

14 Véase Democracia Sin Pobreza, Encuesta en <http://democraciasinpobreza.mx/inicio/> Fecha de consulta: 2 de julio del 2018.

Segundo, la corrupción se manifiesta mediante el uso de los recursos públicos que recibe el partido o candidato para otros fines distintos a los que la ley determina. Por ejemplo, dedicar parte del presupuesto público recibido para fines personales, pidiendo una comisión del 10 o 20 por ciento, a los proveedores de la campaña o inflando artificialmente los precios de bienes y servicios para obtener un lucro personal.

Tercero, dedicando una parte de los recursos recibidos como donación o aportación privada para las campañas electorales, pero usados para fines personales por los dirigentes partidistas y/o por los candidatos. De hecho, como estos recursos son menos fiscalizables por la autoridad electoral, muchos candidatos utilizan parte o todos estos recursos con fines personales, desvirtuando objetivo por el cual fueron obtenidos.

Cuarto, también la corrupción se manifiesta durante las campañas electorales cuando los candidatos y/o dirigentes partidistas reciben recursos económicos de origen privado proveniente de fuentes ilegales de grupos criminales, asociaciones religiosas, grupos empresariales y/o gobiernos extranjeros.

Quinto, la corrupción se manifiesta cuando los candidatos o dirigentes partidistas usan recursos públicos, originalmente destinados a un determinado programa social, obra o programa de gobierno, pero que es desviado para ser usado con fines políticos durante una campaña electoral.¹⁵

Sexto, la corrupción se manifiesta en forma de promesa de campaña que por su naturaleza es imposible de cumplir, como el prometer “muchas obras públicas cobrando cero impuestos”.

Séptimo, la corrupción se manifiesta mediante la “compra” de candidatos o líderes partidistas por otros candidatos y líderes partidistas, dándoles dinero ya sea para que declinen como candidatos, o se sumen a ellos y/o realicen una campaña de bajo perfil o para que ataquen a los otros adversarios.

15 De hecho, en el 2017 el Instituto Nacional Electoral descubrió gastos no reportados por 276 millones de pesos equivalentes al 26.5% del gasto total de campañas electorales en este año (Véase Mathieu Tourliere, *Ibidem*).

Octavo, la corrupción se manifiesta cuando un candidato o partido recibe recursos provenientes del extranjero, ya sea de organizaciones empresariales, civiles, criminales o de otros gobiernos que simpatizan con su causa, lo cual es considerado ilegal por parte de las leyes electorales.

Noveno, la corrupción se manifiesta cuando un determinado candidato o dirigente de un partido político destina ciertos recursos económicos para comprar a los funcionarios de casilla y/o a los representantes de los organismos electorales para que realicen actividades fraudulentas a su favor, o simplemente para que no se presenten el día de la elección y así estos candidatos puedan articular diferentes estrategias para manipular y desvirtuar la voluntad popular realizando diversos actos fraudulentos. Décimo, la corrupción también se manifiesta durante las campañas electorales cuando los candidatos o los dirigentes partidistas entregan despensas alimenticias, materiales de construcción u otros objetos o recursos materiales con el fin de comprar o condicionar el voto de los ciudadanos.

Undécimo, la corrupción se manifiesta durante las campañas, cuando a las autoridades electorales que les corresponde cumplir y hacer cumplir la ley, no lo hacen, y permiten que los dirigentes de los partidos políticos, los candidatos o algunos ciudadanos cometan una serie de delitos electorales, sin aplicar sanción alguna a los infractores. En algunos casos, la corrupción hace que, incluso las instituciones electorales, se involucren en actividades fraudulentas a favor de algún determinado candidato. Finalmente, la corrupción se manifiesta durante las campañas electorales, cuando se condiciona, por algún gobernante o funcionario público, la entrega de algún recurso, programa social o apoyo a cambio de condicionar el voto a favor de uno partidos político o candidato.

En suma, es durante las campañas electorales cuando se realizan varios actos de corrupción y se establecen ciertos compromisos que la incentivan, cuando se asumen posiciones de poder político. En estos actos de corrupción participan, de manera directa o indirecta, al menos cuatro diferentes actores. Primero, tenemos a los candidatos a un puesto de elección popular y a los dirigentes y militantes de los partidos políticos. Segundo, están las autoridades electorales, quienes deben actuar de manera oportuna y enérgica ante cualquier violación de la legislación y muchas veces no lo hacen por que entran en componenda con algún partido político o candidato. Tercero, están los gobernantes

quienes condicionan los recursos, apoyos o programas sociales a los ciudadanos tratando de incidir en la orientación de su voto. Finalmente, están los ciudadanos, quienes son los que ejercen sus derechos políticos y eligen a través de su voto, a los gobernantes. Estos ciudadanos, muchas veces, venden su voto al mejor postor o permiten que su libertad de elección durante las campañas electorales se coarte o coaccione.

La corrupción como bandera político-electoral.

A pesar de que muchas veces, la corrupción es una práctica cotidiana de varios de los candidatos a un puesto de elección popular, todos ellos toman el tema de la corrupción como una bandera política electoral, para tratar de persuadir a los votantes para que depositen su confianza y, finalmente, le otorguen el voto a su favor. Es decir, a pesar de ser corruptos, lucran políticamente con el tema de la corrupción, ofreciendo algunas propuestas y planteando cierto tipo de políticas públicas para combatirla.

En este sentido, es importante poder diferenciar y tener claro entre lo que dice un político y lo que hace, ya que prácticamente todos los candidatos hablan durante la campaña del combate a la corrupción, así como de las diferentes acciones y medidas que tomarán una vez que asuman el poder. Sin embargo, durante las campañas electorales y también ya en el gobierno, impulsan diferentes actos de corrupción. En la elección presidencial del 2018 en México los cinco candidatos registrados¹⁶, plantearon diferentes programas, estrategias y acciones para combatir la corrupción. Sin embargo, la mayoría de ellos, han tenido diversos señalamientos que los involucran en diferentes actos de corrupción, sobresaliendo el caso de Ricardo Anaya, quien en plena campaña presidencial de este año ha sido señalado e investigado por la Procuraduría General

16 José Antonio Meade candidato de la coalición Todos por México integrada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (PANAL). Ricardo Anaya Cortés candidato de la Coalición México al Frente, integrada por el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Movimiento Ciudadano (PMC). Andrés Manuel López Obrador candidato por la coalición Juntos Haremos Historia, integrada por el Partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Encuentro Social (PES). Margarita Ester Zavala Gómez del Campo (quien se retiró de la carrera presidencial en mayo del 2018) y Jaime Rodríguez Calderón (El Bronco), candidatos Independientes.

de la República como el principal beneficiario de una operación de lavado de dinero.¹⁷ En suma, el combate a la corrupción es una bandera política altamente rentable durante las campañas electorales. Por eso, la mayoría de los candidatos a un puesto de elección popular y los dirigentes de los partidos políticos, la utilizan como bandera política tratando de “lucrar” para tratar de obtener un mayor número de votos.

El ciclo de la corrupción

Se ha dicho en este escrito, que muchos casos de corrupción en el gobierno se inician desde la época electoral, ya que muchas veces los candidatos aceptan recursos provenientes de fuentes ilícitas y, una vez en el gobierno, se “ven obligados” a cumplir sus compromisos, impulsando acciones para favorecer a sus “financiadores”, a través de diversos contratos o a través del impulso de ciertas políticas públicas o acciones de gobierno.

En este apartado, se hablará del ciclo de la corrupción que inicia durante la campaña, se consolida en el gobierno y continua en la próxima campaña electoral. Es decir, hay un comienzo, pero no necesariamente un fin, ya que, a un ciclo de corrupción, tradicionalmente se le sobrepone otro, cuando inicia el nuevo periodo electoral. El ciclo de corrupción se conceptualiza como las acciones recurrentes de corrupción que se realizan por alguna persona (generalmente en su calidad de candidato, dirigente de partido político o funcionario público), grupos de personas y/o instituciones, mismo que se inicia durante la etapa electoral, continua y se afianza durante el gobierno y se reinicia nuevamente durante el próximo proceso electoral. Es decir, es un ciclo vicioso porque no se le ve fin, construyendo en torno a los procesos electorales la percepción social de que para ganar el poder o para conservarlo, es necesario realizar acciones ilegales y corruptas.

El ciclo funciona de la siguiente manera: Habidos del poder, ciertos candidatos a un puesto de representación buscan recursos públicos o privados provenientes de fuentes ilícitas, con el fin de poder incidir a su favor en los resultados electorales, estableciendo con sus financiadores ciertos compromisos políticos y económicos. Una vez que ganan las elecciones y toman el poder, se “ven obligados” a cumplir sus compromisos, otor-

17 Véase David Saúl Vela, “PGR confirma que investiga caso Anaya por lavado” en el Financiero, 22 de febrero del 2018, en <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/pgr-confirma-que-investiga-caso-anaya-por-lavado>
Fecha de consulta: 11 de mayo del 2018.

gando dadas, contratos generosos o realizando adquisiciones fuera o dentro de la ley para beneficiar económicamente a quienes financiaron sus campañas electorales. Una vez que inicia el próximo ciclo electoral, los financiadores de las campañas, que son unos verdaderos “empresarios de la política” continúan otorgando apoyos y financiamiento a los candidatos a petición de parte.

Generalmente, estos “empresarios de la política” financian campañas electorales sólo de los candidatos y partidos políticos más competitivos. Es decir, los que tienen más posibilidades de ganar las elecciones y, en consecuencia, tienen más posibilidades de reintegrarles los recursos “invertidos”, acompañados de jugosas ganancias o dividendos. En otros casos, los “empresarios de la política”, financian campañas electorales para que una vez en el poder, los gobernantes impulsen políticas públicas, programas y acciones que los favorezcan como grupo económico o pidan espacios dentro de la representación pública o acciones de gobierno, para comprar impunidad por la realización de diferentes actividades delictivas. Este ciclo de la corrupción se ha institucionalizado como forma tradicional de ser política durante muchos años y como una práctica cotidiana durante las campañas electorales en México.

Hallazgos de investigación

Con el fin de conocer la opinión de los ciudadanos, quienes por diferentes medios conocen, se enteran, son testigos o participan en diferentes acciones tipificadas como ilegales y que se impulsan durante las campañas electorales, se aplicó una encuesta en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG). Se escogió la Zona Metropolitana de Guadalajara por ser una de las zonas más pobladas del país, por tener un sistema político más plural ya que coexisten cuatro diferentes fuerzas políticas partidistas con alta representación y simpatía ciudadana (el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Movimiento Ciudadano, el Partido Acción Nacional y el Partido Movimiento de Regeneración Nacional) y finalmente, por las facilidades para el equipo de investigación para el levantamiento de la información.

En total, se levantaron 821 cuestionarios. Se considera un error estadístico de $\pm 4.8\%$ y una confiabilidad del 95% (Scheaffer 1987 y Lohr 2000). Del total de la muestra, el 52 por ciento fueron mujeres y el 48 por ciento restante fueron hombres. Los municipios donde se levantaron las encuestas fueron Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepa-

que, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, El Salto y Zapotlanejo. La selección de los entrevistados fue mediante una muestra aleatoria simple. La técnica de levantamiento fue la visita de los encuestadores en el hogar de los ciudadanos seleccionados como parte de la muestra. En el levantamiento de la información se tuvo un 17 por ciento de personas que se negaron a contestar el cuestionario. Sin embargo, en este escrito se presenta la información de los que sí contestaron o también llamado el porcentaje efectivo. De acuerdo con el Instituto de Información Estadística y Geografía del Estado de Jalisco, para el 7 de noviembre del 2017 la población de la ZMG era de 5 millones de personas. A continuación, se presentan los resultados que se obtuvieron de la encuesta levantada en entre el 23 y el 27 de abril del 2018 en la ZMG.

El 74 por ciento de los entrevistados, que contestaron la encuesta, señaló que sí considera que, en la elección presidencial del 2018 en México, se presente el fenómeno de la compra y venta de votos para favorecer a un determinado candidato o partido político; el 24 considera que no se presente y el 2 por ciento no contestó solo esta pregunta. El 93 por ciento de los entrevistados consideró que la entrega de despensas, materiales de construcción o de otros objetos utilitarios dentro de la campaña, tienen como finalidad comprar o condicionar el voto de los ciudadanos, mientras que el 7 por ciento consideró que no tiene esa finalidad.

El 65 por ciento de los entrevistados consideró que, en las actuales elecciones presidenciales, las autoridades electorales (como el INE o el TRIFE) estarán “vendidas” a favor de algún candidato o partido, mientras que el 34 por ciento consideró que serán árbitros justos. El 1 por ciento no contestó solo esta pregunta. El 69 por ciento de los entrevistados consideró que en la actual elección presidencial sí se presenta la coacción del voto para favorecer a algún candidato o coalición de partidos políticos, mientras que el 29 por ciento consideró que no se presenta la coacción del voto. El 2 por ciento no contestó solo esta pregunta.

El 76 por ciento de los entrevistados consideró que la coalición electoral Todos por México integrada por el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza son los que fomentan más la compra y coacción de votos; el 17 por ciento consideró que la Coalición México al Frente integrada por el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Movimiento

Ciudadano son los que fomentan más la compra y coacción del voto; y el 7 por ciento consideró que la coalición electoral denominada Juntos Haremos Historia integrada por el Partido Movimiento de Regeneración Nacional, el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social son los que fomentan más la compra y coacción del voto.

El 42 por ciento de los entrevistados consideró que en las actuales campañas electorales 2018, el financiamiento de los candidatos y partidos políticos es de origen ilícito, mientras que el 57 por ciento contestó que de origen lícito y el 1 por ciento no contestó solo esta pregunta. El 88 por ciento de los entrevistados consideró que los gobiernos utilizan los recursos públicos destinados a algunos programas sociales para apoyar a algún determinado candidato o partido político, mientras que el 11 por ciento consideró que no lo utilizan. El 1 por ciento no contestó solo ésta pregunta.

El 62 por ciento de los entrevistados consideró que los candidatos y partidos políticos usan el presupuesto público que se otorga para sus campañas en el 2018 para fines personales distintos de lo que señala la ley, mientras que el 37 por ciento de los entrevistados consideró que no lo usan para fines personales. El 1 por ciento no contestó solo esta pregunta. El 66 por ciento de los entrevistados consideró que los actuales candidatos y/o partidos políticos usan el dinero que donan algunos empresarios y particulares para apoyar sus campañas, para fines distintos a los que señala la ley; el 33 que no lo usan para fines distintos y 1 por ciento dijo no saber o no contestó solo esta pregunta. El 62 por ciento de los entrevistados consideró que los candidatos o dirigentes de los partidos políticos sí reciben financiamiento para sus campañas de origen privado de fuentes ilegales como puede ser los grupos criminales, las asociaciones religiosas, gobiernos extranjeros o grupos empresariales; el 37 por ciento de los entrevistados consideró que no reciben recursos privados de fuentes ilegales, mientras que el 1 por ciento no contestó o dijo no saber.

El 96 por ciento de los entrevistados consideró que los candidatos a algún puesto de elección popular si prometen a los ciudadanos muchas cosas que no se pueden cumplir solo con el objetivo de ganar un mayor número de votos, mientras que el 4 por ciento contestó que no prometen cosas que no se puedan cumplir. El 39 por ciento de los entrevistados contestó que algunos candidatos o dirigentes de partidos políticos sí usan recursos públicos y/o privados para comprar a los opositores y así puedan ganar las

elecciones, mientras que el 61 por ciento señaló que no. El 45 por ciento de los entrevistados consideró que algunos candidatos en el proceso electoral federal 2018, si utilizan dinero proveniente del extranjero para financiar sus campañas, mientras que el 55 por ciento de los entrevistados señaló que no. El 61 por ciento de los entrevistados consideró que si existen candidatos o partidos políticos en este proceso electoral federal 2018 que compran a los funcionarios de casilla y a los representantes de los organismos electorales para que realicen acciones fraudulentas a su favor, mientras que el 38 contestó que no. El 1 por ciento restante dijo no saber o no contestó solo está pregunta.

Análisis e interpretación de resultados

La corrupción es uno de los grandes problemas del México contemporáneo, que se inicia desde la etapa electoral y se afianza una vez que se encuentran en el gobierno. Como se observa en los resultados de la encuesta, la gran mayoría de los electores entrevistados considera que durante las campañas electorales se presentan diferentes actos que se pueden tipificar como de corrupción. Tal es el caso de la compra y coacción del voto, las cuales son prácticas ilegales e inmorales que se presentan de manera frecuente durante los procesos electorales. La entrega de despensas, materiales de construcción u objetos utilitarios forma parte también de la trama de corrupción que se teje con el fin de incidir en los resultados de las elecciones, aprovechándose de la situación de pobreza en la que viven millones de mexicanos. De cierta manera, durante las campañas electorales se lucra con la pobreza y se trata de corromper el voto de los más necesitados.¹⁸

Por su parte, las autoridades electorales, quienes deberían ser árbitros imparciales y justos, muchas de las veces se coluden con algunos de los candidatos y partidos políticos participantes, corrompiendo el proceso electoral desde las propias instituciones y violando los principios constitucionales sobre las que se sustentan los comicios como lo son

18 De acuerdo al Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) la pobreza en México alcanzó la cifra de 53.4 millones de personas, aumentando en 3.9 millones en los últimos años (véase Pedro Villa y Caña, “Aumenta la Cantidad de Pobres en México: CONEVAL” en periódico El Universal, 22 de marzo del 2018,

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/aumenta-la-cantidad-de-pobres-en-mexico-coneval>. Fecha de consulta: 11 de mayo del 2018.

la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad. En algunos otros casos, las autoridades electorales reciben recursos ilegales de los candidatos para favorecerlos en sus decisiones y en otros, se utilizan por los candidatos recursos provenientes de fuentes ilícitas para “comprar” a funcionarios de casilla u “opositores”, con el fin de que realicen acciones fraudulentas y/o maniobras turbias que incidan a su favor en los resultados electorales.

Con el objetivo central de llegar al poder o conservarlo, la ciudadanía percibe que muchos de los candidatos y dirigentes de los partidos políticos reciben financiamiento para sus campañas de fuentes ilícitas. De hecho, es una práctica común en México que los candidatos a un puesto de elección popular realicen tres tipos de contabilidad en la campaña: primero, la que se le presenta a la autoridad electoral; segundo, la que se le presenta al partido político y tercero, la contabilidad real, que solo el candidato o personas muy cercanas manejan. Cuando los candidatos y partidos, principalmente los más competitivos, reciben financiamiento de origen ilícito, sea de un grupo de empresarios o del crimen organizado, los entrevistados consideraron que una parte importante de esos recursos lo utilizan los candidatos para fines personales y distintos de lo que es la actividad electoral. En otras palabras, muchas de las veces los candidatos y dirigentes partidistas lucran con esos recursos y lo utilizan para enriquecimiento personal.

Los ciudadanos entrevistados consideran que durante las campañas electorales no solo se utilizan recursos públicos y privados de fuentes lícitas, sino también recursos económicos que provienen de fuentes ilegales, violentando el Estado de derecho y, sobre todo, condicionando el ejercicio del poder público, ya que quien “invierte” recursos durante la campaña trata de “cobrar” muy caro los favores, una vez que los candidatos llegan al gobierno. En algunos casos, el dinero ilícito también proviene de gobiernos extranjeros o de dineros nacionales de origen gubernamental provenientes de otras entidades de la República, cuyo fin es incidir en los resultados de la elección. En cualesquier de los casos, estos recursos son de fuentes ilícitas y representan ejemplos de la corrupción predominante durante las campañas electorales.

La mayoría de los ciudadanos también consideró que impulsar campañas demagógicas, llenas de promesas y compromisos que no se pueden cumplir, es algo muy común en los procesos electorales. De hecho, la mayoría de los ciudadanos entrevistados consideró

que la mayoría de las promesas que hacen los candidatos en tiempos electorales no son cumplidas. En México existen 6 mil 491 programas sociales¹⁹, muchos de los cuales son utilizados con fines electorales. Al respecto, la propia encuesta muestra que la mayoría de los ciudadanos entrevistados considera que los programas sociales y los recursos públicos los usan los partidos que están en el gobierno para tratar de ganar un mayor número de votos durante las campañas electorales.

Sin duda, la mayoría de los partidos políticos son responsables o corresponsables de la corrupción que se presenta durante los procesos electorales, pero el PRI es el partido que la mayoría de los ciudadanos asocia más con la corrupción y con las prácticas deshonestas durante las campañas electorales. En orden de importancia, de acuerdo con la percepción ciudadana, le sigue el PAN y el PRD como los partidos que más identifican los electores por el impulso de prácticas corruptas durante las campañas electorales. En muchos casos, son los ciudadanos testigos fieles de lo que pasa durante los procesos electorales, ya que su colonia, barrio, ejido o comunidad se convierten en espacios donde las prácticas de corrupción se materializan. En otros casos, los propios ciudadanos son coparticipes de estas prácticas de corrupción, ya que, ante la necesidad económica o la costumbre formada por años de obtener algún beneficio de los candidatos, ha hecho que la corrupción sea una práctica muy común durante los procesos electorales en México.

Conclusión

La corrupción se ha convertido en uno de los grandes problemas nacionales, que le genera a México un costo cercano al 9 por ciento del PIB. Esta corrupción, se presenta de diferente manera y magnitud en las distintas áreas del desarrollo nacional, también estando presente durante las campañas electorales. De hecho, de cierta manera, la raíz de muchos de los problemas de corrupción en México viene desde los tiempos electorales, ya que desde entonces se establecen compromisos de muchos candidatos con personas o grupos delictivos o se compran voluntades que finalmente, una vez ganadas las elecciones, se traducen en actos de corrupción e impunidad por parte de los gobernantes.

De ahí la importancia de atacar el problema de la corrupción desde la etapa electoral,

19 Idem.

evitando prácticas propias de sistemas predemocráticos, como lo es la compra y coacción del voto o el uso de recursos públicos o de recursos ilícitos para tratar de obtener un mayor número de votos y así acceder a posiciones de representación pública. En este sentido, es recomendable realizar un fortalecimiento institucional, endureciendo las sanciones legales para castigar e inhibir este tipo de prácticas, pero, sobre todo, construir (en el sentido roussseniano) una cultura cívica de respeto a la legalidad y a la democracia entre los diferentes candidatos a ocupar un puesto de elección popular. La corrupción dentro de las campañas electorales se presenta de diferente manera, ya sea como compra o coacción del voto, o utilizando el poder y los recursos públicos para tratar de incidir, al margen de la ley, en la orientación del voto de los ciudadanos. También, la corrupción se presenta como uso ilegal de financiamiento público o privado para fines personales de los candidatos y/o dirigentes partidistas, o como uso de recursos en la campaña provenientes de fuentes ilícitas, entre otras.

No obstante, esto, la mayor de las veces, los diferentes candidatos a un puesto de elección popular utilizan el tema de la corrupción como bandera política, prometiendo el impulso, si se gana la elección, de políticas públicas y acciones contundentes en contra de la corrupción. Este es el caso de la elección presidencial del 2018 en México, donde el tema de la inseguridad y la corrupción son los grandes temas de esta campaña. Sin embargo, a pesar de que la corrupción se convierte en tema durante los procesos electorales, ya en el gobierno, e incluso, durante la campaña electoral, muchas de las veces se realizan acciones de corrupción por parte de los propios candidatos y/o dirigentes de los diferentes partidos políticos, diciendo una cosa y haciendo otra. De la encuesta que se levantó entre los ciudadanos, se puede concluir que sí existe una relación positiva entre campañas electorales y corrupción en México y que, durante estos procesos políticos, se presentan distintos actos de corrupción que, de cierta manera, condicionan el comportamiento de los gobernantes, una vez que asumen el poder. Es decir, el ciclo de la corrupción se inicia durante las campañas electorales, continua de manera magnificada durante los gobiernos, para volverse a reiniciar durante el siguiente proceso electoral. Por eso, es muy importante diseñar y aprobar diferentes instrumentos legales y políticos que permitan inhibir y atacar de tajo a la corrupción desde la etapa electoral, para evitar que, una vez en el poder, la corrupción se instaure como forma de gobierno, como ha pasado en la historia de México. En este sentido, el nuevo sistema nacional anticorrupción que se impulsa en México debe considerar también la etapa electoral y no solamente avocarse en

el ejercicio de gobierno. Gobernar el gobierno desde la sociedad y con la participación de la sociedad, sin simulaciones ni deshonestidades, iniciando desde la etapa electoral, puede ser la fórmula adecuada para controlar y reducir el problema de la corrupción que aquejan a México.

Referencias

- Ariel, R. B. (2005). *Análisis jurídico, político y económico de la corrupción*. México: Porrúa/Universidad Anáhuac-Facultad de Derecho.
- Blanco, M. R. (1979). *La corrupción en México*. México: Bruguera.
- Cárdenas, J. (2005). *Estado de derecho y corrupción*. México: Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Castellanos, R. y Alfaro, D. S. y Leduc, R. (1969). *La corrupción*. México: Nuestro tiempo.
- Dehesa, G. (2002). *¿Cómo nos arreglamos? Prontuario de la corrupción en México*. México: Diana.
- Gómez, H. (1993). La corrupción en Colombia una perspectiva política y gerencial. *Estado Moderno*, 1 (4), octubre, Asociación Colombiana para la Modernización del Estado.
- Godínez, G. J. y Cornejo, O. J. (2017). *La Nueva Guerra: El Marketing Político*. México: Universidad de Guadalajara.
- Ibáñez, P. (1996). *Corrupción y estado de derecho. El papel de la jurisdicción*. Madrid: Trotta.
- Lomnitz, C. (2000) *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa.
- Lohr, S. (2000). *Muestreo: Diseño y análisis*. USA: Arizona State University.
- Klitgaard, R. E. (1994). *Controlando la corrupción: una indagación practica para el gran problema social*

de fin de siglo. Buenos Aires: Sudamericana.

Krauze, E. (1995). Breve Historia de la corrupción. Personas e ideas, recuperado de <http://www.enriquekrauze.com.mx/joomla/index.php/opinion/97-art-critica-social/217-breve-historia-corrupcion.html>

North, D. (1990). Institutions, Institutional change, and Economics Performance. USA: Cambridge University Press.

Romero, V. A. (2012). 1828: la primera rebelión electoral, en revista Nexos. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=14896>

Rose-Ackerman, S. (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo XXI.

Sheaffer, R. (1987). Elementos de muestreo. México. Grupo Editorial Iberoamericano.

Valdez, Z. A. (2010). Las Campañas Electorales en la Nueva Sociedad de la Información y el Conocimiento, en Revista Estudios Políticos, UNAM, época 9 (20), pp. 155-165.

Valdez, Z. A. (2009). Estrategias para Campañas Electorales: Estudio de casos exitosos. México: Universidad de Guadalajara.

Zapatero, V. (2007). *La Corrupción*. México: Coyoacán.

*Andrés Valdez Zepeda tiene su doctorado en estudios latinoamericanos con especialidad en ciencia política por la Universidad de Nuevo México (USA). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT en México. Autor de los libros, Estrategia para campañas electorales: estudio de casos exitosos y Gerencia de campañas electorales. Actualmente, trabaja como profesor investigador en la Universidad de Guadalajara. avaldezepeda@gmail.com

** Licenciado en Psicología por la Universidad de Guadalajara, Maestro en Ciencias de la Salud Pública por la Universidad de Guadalajara, Doctorado en Ciencias de la Salud con Orientación Socio-médica, (Universidad de Guadalajara), Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) nivel I

***Delia Amparo Huerta Franco es maestra en administración de la educación por la Universidad de Nuevo México (USA). Su línea de investigación es la comunicación corporativa. Actualmente, trabaja como asistente de investigación y profesora del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. azepeda@ucea.udg.mx

El derecho de audiencia del recurrente en el recurso de revisión en Michoacán

Cinthia Hernández Gallegos

Licenciada en Derecho, Asesora en el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

cinthia-hg@outlook.com

Resumen

El derecho de acceso a la información deviene de declaraciones, pactos y documentos jurídicos internacionales de muchos años atrás, de luchas de poder y protección de derechos humanos, es resultado de la lucha del hombre por sus anhelos para la construcción de su propio porvenir y destino, en la actualidad, dicho derecho constituye una herramienta fundamental para hacer realidad el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de la democracia.

Se concluye que el derecho humano de acceso a la información pública, comprende el solicitar, investigar, recibir, difundir información, al considerarse que, toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona, dicho derecho dota a los particulares de la facultad de ejercer dicho derecho y en caso de que, la persona realice una solicitud de acceso a la información pública ante cualquier sujeto obligado y éste no le responda, o bien, la respuesta no sea satisfactoria y el particular considere vulnerado su derecho de acceso a la información, puede recurrir ante el Órgano Garante competente, para solicitar un medio de impugnación denominado recurso de revisión, el cual, debe garantizar el derecho de audiencia de los recurrentes, como cualquier procedimiento seguido en forma de juicio.

Palabras clave: Acceso a la información; recurso de revisión; derecho de audiencia; democracia.

Antecedentes del derecho de acceso a la información

Para la gestación y conformación del derecho de acceso a la información existen varios documentos, fechas importantes y artículos en específico que permiten que se sustraiga el derecho de acceso a la información como ahora lo conocemos en día, para ello, se señalan en seguida algunos de los instrumentos jurídicos internacionales más trascendentes que reconocen este derecho de una manera temprana.

Partiendo de que las fuentes históricas se pueden encontrar principalmente a partir del siglo XVIII, entre los textos internacionales en que se contempla este derecho, encontramos La Bill of Rights, en Inglaterra del 13 de febrero de 1689, que instituye las libertades de expresión, discusión y actuación de los integrantes del Parlamento tajantemente ésta enmienda prohíbe al Congreso norteamericano restringir el derecho de religión, expresión, prensa o reunión con esto se determina la libre comunicación de las ideas (Pérez, 2012).

La Declaración del Buen Pueblo de Virginia, del 12 de junio de 1776 hecha por los representantes del pueblo de Virginia, reunidos en la Convención plena y libre, como derechos que les pertenecen a ellos y su posterioridad como la base y el fundamento de su gobierno estableciendo en su artículo XII que la libertad de prensa es uno de los grandes baluartes de la libertad y que no puede ser restringida jamás, a no ser por gobiernos despoticos (Soberanez, 2009).

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en Francia en el año 1789, en la que los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, consideraron que la ignorancia, el olvido y el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos, resolvieron exponer en esta declaración solemne los derechos naturales, inajenables y sagrados del hombre, a fin de que esta declaración constantemente represente a todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes, y que los actos de los diferentes poderes puedan ser a cada instante comparados con el objeto de toda institución política, y sean más respetados; y a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos fundadas en adelante sobre principios simples e incontestables, se dirijan siempre al mandamiento de la Constitución y a la felicidad de todos (Gutiérrez Escudero, 2005).

En dicha declaración se reconocen las libertades de opinión, de pensamiento, prensa y petición, para lo cual señala en su artículo 11, que la comunicación sin trabas de los pensamientos y opiniones es uno de los más valiosos derechos del hombre, todo ciudadano puede hablar, escribir y publicar libremente teniendo en cuenta que es responsable de los abusos de esta libertad en los casos determinados por la ley (Pérez, 2012).

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, el camino para llegar a la misma, ciertamente no fue fácil, quizá el recuerdo fresco de los innumerables horrores de la segunda guerra mundial resultó ser la motivación última para que en muchos creciera la convicción de que una declaración de este tipo se imponía como urgencia muy necesaria; no cabe la menor duda de que fue un triunfo para la humanidad que los gobernantes de tantos países del mundo descubrieran la premura de tipificar un elenco básico de derechos humanos.

Ahora bien, no se puede dejar pasar desapercibido el hecho de que, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos se comience con una afirmación en la línea del “reconocimiento” de unos derechos del hombre, al respecto el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española nos dice que reconocer es:

“Examinar con cuidado algo o a alguien para enterarse de su identidad, naturaleza y circunstancias”, en este sentido, quien reconoce, entonces, no crea ni inventa, sólo se ha dado cuenta de una identidad, de una naturaleza y de unas circunstancias de las que antes no estaba enterado, aun cuando estas ya estuvieran allí. (Velásquez, 2013, p. 757)

De esta manera, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoció de manera intrínseca, en su artículo 19 el derecho de acceso a la información como un derecho humano, lo cual impulsó su expansión jurídica en diferentes textos regionales y por consecuencia fue rápida su propagación (Pérez, 2012).

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre del año 1948, para entender mejor el contenido de esta declaración, es útil tener presente el momento histórico en que se aprobó; en ese momento, el mundo seguía marcado por el reciente término de la segunda guerra mundial, ésta causó una mortandad sin precedentes y se caracterizó por violaciones a los derechos humanos que escandalizaron al mundo; los

abusos más recordados son aquellos cometidos por el régimen nazi en contra de sus propios ciudadanos, por lo que, estos hechos generaron la condenación universal y contribuyeron al resurgimiento de la noción del derecho natural y a un interés mayor por los derechos humanos, éstos y otros acontecimientos, tales como la privación de la nacionalidad a personas pertenecientes a diversas minorías, o el uso de la energía atómica con fines de destrucción masiva, tuvieron resonancia en las disposiciones discutidas durante la Novena Conferencia (Díaz, 2016).

Cabe señalar que, si bien es cierto, el contenido de la Declaración Americana posee similitud con el de la Declaración Universal de Derechos Humanos; no escapa a las razones de esta coincidencia el que ambos textos son contemporáneos, y que el derecho internacional se hallaba todavía impregnado de un alto contenido eurocentrista y occidental al momento de sus respectivas adopciones (Salvioli, 2014). Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966, en el cual los Estados integrantes se comprometen a respetar, reconocer y garantizar los derechos que el pacto asegura (Nogueira, 2009).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida también como pacto de San José, realizada en San José, Costa Rica en noviembre de 1969, en la que se reconoce que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual, justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos; considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que han sido reafirmados y desarrollados en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional; reiterando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos de manera libre y digna estableciendo las libertades de pensamiento y de expresión.

En fin, los documentos jurídicos que se citaron en párrafos anteriores, forman parte de la positividad de los derechos humanos en instrumentos jurídicos internacionales, que tiene como base el derecho de acceso a la información, es así que, los orígenes de la orde-

nación teórica y de tal derecho, son acontecimientos jurídicos que se derivan de hechos del ser humano, es resultado de la lucha del hombre por sus anhelos para la construcción de su propio porvenir y destino, ello, en la búsqueda de una mejor calidad de vida y su participación más cercana a una sociedad democrática en donde como parte de la misma, sus decisiones puedan causar impacto social (Araujo, 2009).

Respecto del derecho de acceso a la información en México, una histórica reforma se publicó el 20 de julio de 2007 en el Diario Oficial de la Federación y es que se reformó el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que amplió de manera significativa tanto las obligaciones del Estado mexicano como los derechos de los ciudadanos en materia de acceso a la información pública la inclusión de 7 nuevos incisos que delinear los principios y las bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información en todos los ámbitos y órdenes de gobierno, lo que implica una profunda transformación en la manera en que el Estado pueda manejar los documentos y la información en su poder; y, uno de los elementos más importantes de esta reforma, es que hoy la Constitución requiere que rija el principio de máxima publicidad en la interpretación del derecho de acceso a la información.

En otras palabras la carga de la prueba siempre se encontrará del lado de aquellos funcionarios públicos que quisieran justificar alguna restricción al acceso a la información y nunca del lado de los ciudadanos que solicitan el acceso a los documentos gubernamentales, este principio también implica que las leyes de transparencia siempre tendrían que interpretarse a favor del gobernado, siendo las únicas limitantes al acceso a la información datos sobre la vida privada y los datos personales (Ackerman, 2013).

Es importante resaltar que, de acuerdo con el artículo 1° de nuestra Carta Magna, los tratados internacionales ratificados por México de acuerdo con la Constitución, son parte de nuestro orden jurídico interno y como tales aplicables en el territorio nacional, por ello, la importancia de analizar al principio del presente trabajo los principales instrumentos internacionales que reconocen el derecho de la información, pues de esta manera se comprende de una mejor manera el origen de este derecho el cual con el tiempo ha tomado relevancia través de la historia.

Lo anterior es muy importante, porque el artículo 60, así como los ordenamientos con-

tenidos en leyes y reglamentos en materia de acceso a la información en México, deben ser interpretados de acuerdo con las nuevas corrientes del pensamiento de los derechos humanos contenidas en los instrumentos internacionales mencionados y en la jurisprudencia que emana de ellos; son, se reitera, parte de nuestro orden jurídico interno. El derecho de acceso a la información en nuestro país no puede ser contemplado únicamente a través de las normas expedidas por nuestro Congreso sino tiene que ser completado con aquellas contenidas en los instrumentos internacionales que México ha ratificado (Ackerman, 2013).

La reforma constitucional en materia de transparencia, publicada el 7 de febrero de 2014, estableció las líneas generales que permitirían estandarizar el andamiaje normativo e institucional para la tutela del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en todo el país. Con motivo de dicha reforma, el pasado 4 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual entró en vigor a partir del día siguiente de su publicación; se trata de una normativa producto de la construcción de amplios consensos entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión, pero también resultado de un proceso inédito de discusión donde, a través de la celebración de audiencias públicas, fueron confrontadas las opiniones, visiones y experiencias de diversos actores (Cano, 2015)

En el caso de Michoacán se homologó la Ley estatal en la materia, la cual, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el miércoles 18 de mayo de 2016, quedando como Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo.

Órganos autónomos con la sustancial tarea de garantizar el derecho de acceso a la información

Para la protección y garantía del derecho de acceso a la información en México, la federación cuenta con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública dicho órgano autónomo encargado de garantizar el derecho de acceso

a la información pública en a nivel federal, es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Cuya misión es Garantizar en el Estado mexicano los derechos de las personas a la información pública y a la protección de sus datos personales, así como promover una cultura de transparencia, rendición de cuentas y debido tratamiento de datos personales para el fortalecimiento de una sociedad incluyente y participativa (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales , 2019).

Por otra parte, en el Estado de Michoacán, es el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IMAIP) el organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, en los términos que establezca la ley; se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Asimismo, el IMAIP tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal (Constitución Política del Estado libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, 2018). Es decir, la labor que realizan los Órganos autónomos en materia de acceso a la información resulta importante como promotores de este derecho esencial para la vida democrática del país.

El papel de los órganos garantes para un eficaz ejercicio del derecho de acceso a la información

Los Órganos Garantes creados para garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública, son autónomos con la finalidad de que puedan conocer cualquier controversia que se suscite entre los sujetos obligados (poder ejecutivo, legislativo, judicial, organismos autónomos, ayuntamientos, sindicatos, organismos descentralizados etcétera) y las personas en el momento de ejercitar su derecho (Gómez Gallardo, 2007).

Referirse a órganos constitucionales autónomos, nos remite a pensar en los órganos se encuentran establecidos en la Constitución, ubicados al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control, tal como lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos hace pensar en órganos cuyos titulares se designan con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo; sin embargo, son independientes de éstos en cuanto a su funcionamiento, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria durante el ejercicio de sus funciones, aunque están sujetos a algunos mecanismos de control. Además, los órganos autónomos constituyen una respuesta posgubernamental ante el escepticismo ciudadano acerca del compromiso y la capacidad real de los gobernantes, para atender y administrar de manera efectiva los asuntos públicos y justamente para ello se establecen estas autoridades, por fuera de la democracia partidista y ajena a sus juegos e intereses; para dar respuestas de política pública de largo alcance a problemas sociales reiterados, cuya resolución supone muchas veces decisiones electoralmente costosas, por lo que los partidos rehúyen de ellas (Ruiz, 2017).

El papel de los órganos garantes del derecho de acceso a la información es fundamental y no es tarea fácil, ya que una de las demandas ciudadanas más sentidas es mejorar el nivel de transparencia y acceso a la información pública, como una necesidad latente de las personas de que los gobiernos rindan cuentas sobre el cumplimiento de sus atribuciones y la consecución de resultados, con lo cual, los ciudadanos esperan conocer las circunstancias que son consideradas por las autoridades al momento de tomar decisiones, si dichas actividades tan elementales se hicieran del dominio público la ciudadanía recuperaría la confianza que se ha perdido en las instituciones, pues el pueblo quiere ser escuchado e influir y participar en el control de los asuntos públicos (Salas, 2017).

Los órganos garantes tienen el deber de garantizar el derecho de acceso a la información, ya que es un derecho fundamental y cuyo contenido constitucionalmente se encuentra protegido e integrado por un haz de facultades o por un conjunto de posibilidades de actuación que tienen los individuos frente al Estado, así como por el sistema de garantías que la Constitución reconoce a sus titulares a esos efectos, de tal forma que, el objeto emerge al momento de definir los alcances de la materia concretamente protegida por cada derecho fundamental, estableciendo una línea que vendría a dividir dicho ámbito tutelado de aquella otra parte que estaría fuera de la circunscripción constitucionalmente salvaguardada (Silva, 2011).

El derecho fundamental a la información pública es uno de esos derechos que, con tan sólo verlos en el papel, cumplen una importante sensación de legitimidad y de realismo democrático, no obstante, el reconocimiento formal de tal derecho fundamental, la creación de la estructura orgánica y presupuestal para su garantía, son insuficientes para su tutela efectiva dentro del Estado constitucional, en la actualidad, el funcionamiento de los órganos u organismos de acceso a la información, la aplicación e interpretación del artículo 60. constitucional por los tribunales de justicia, así como su regulación legislativa; han comenzado a poner de manifiesto que se trata de un derecho fundamental incómodo incluso para quienes deben garantizarlo, pues al final del día, los individuos que encarnan los poderes públicos dentro del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, se han percibido como víctimas de la proyección garantista de dicho derecho fundamental (Silva, 2011).

Ahora bien, los Órganos Garantes protegen y garantizan el derecho de acceso a la información pública, sin embargo, dicho derecho no es un derecho absoluto, sino que tiene limitantes como lo es la información que se refiere a la vida privada pues conforme a las leyes de protección de datos personales, ésta será protegida, constitucionalmente el derecho de acceso a la información tiene como límite a la manifestación de las ideas y a la libertad de imprenta respectivamente, el ataque a los derechos de un tercero y el respeto a la vida privada criterio que tiene una consideración privilegiada al momento del ejercicio del derecho de acceso a la información (Gómez Robledo y Ornelas Núñez, 2006).

Es decir, no toda la información que esté en posesión de los sujetos obligados es pública, esto se debe a la sensibilidad de la información, es decir, aquella cuyo costo de divul-

gación pudiera poner en riesgo algún interés general tutelado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto del Estado como de los particulares que actúan de buena fe; los elementos que integran este principio general, de acuerdo con las condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas (Gómez Gallardo, 2007).

Está claro que, el derecho de acceso a la información tiene excepciones y que no se puede acceder a toda la información, por ser clasificada como reservada o confidencial, sin embargo, para determinar si la información encuadra en estos supuestos, la información debe cubrir ciertas características, es por ello que, los organismos garantes deben observar que efectivamente la información no sea proporcionada en estos casos, puesto, tan violatorio de derechos humanos es que no se proporcione información pública, como el hecho de que se acceda a información que deba ser clasificada como reservada o confidencial, por lo que, los órganos garantes tienen una misión muy valiosa en la vigilancia, protección y garantía del derecho de acceso a la información.

El derecho de audiencia de los recurrentes, indispensable para garantizar el derecho de acceso a la información

El ejercicio del derecho de acceso a la información, comprende la facultad que tienen las personas de realizar solicitudes de acceso a la información ante los sujetos obligados correspondientes, a su vez, el sujeto obligado tiene la ineludible obligación de dar contestación a las solicitudes de acceso a la información que le presenten las personas, en caso de que, el solicitante se encontrara inconforme con la respuesta proporcionada o la ausencia de ella, podrá interponer ante el órgano garante competente, un medio de impugnación denominado recurso de revisión, específicamente en el caso de Michoacán, dicha figura jurídica se encuentra contemplada en el artículo 135, para lo cual establece lo siguiente:

“ Artículo 135. El solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, de manera directa o por medios electrónicos, recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación. (Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo, 2018, p.34).

Por su parte, el artículo 143, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo establece las etapas del procedimiento del recurso de revisión, y en específico en la fracción III, contempla la etapa de pruebas y alegatos, donde establece que las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o alegatos excepto la confesional por parte de los sujetos obligados y aquellas que sean contrarias a derecho, como se ve a continuación:

Artículo 143. El Instituto resolverá el recurso de revisión conforme a lo siguiente:

- I. Interpuesto el recurso de revisión, el presidente del Instituto lo turnará al Comisionado ponente que corresponda, quien deberá proceder a su análisis para que decrete su admisión o su desecamiento, el auto que admita o deseche el recurso se dictara al día siguiente hábil de la recepción;
- II. Admitido el recurso de revisión, el Comisionado ponente deberá integrar un Expediente y ponerlo a disposición de las partes, para que, en un plazo máximo de siete días, manifiesten lo que a su derecho convenga;
- III. Dentro del plazo mencionado en la fracción II del presente artículo, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o alegatos excepto la confesional por parte de los sujetos obligados y aquellas que sean contrarias a derecho;
- IV. El Comisionado ponente podrá determinar la celebración de audiencias con las partes durante la sustanciación del recurso de revisión;
- V. Concluido el plazo señalado en la fracción II del presente artículo, el Comisionado ponente procederá a decretar el cierre de instrucción;
- VI. El Instituto no estará obligado a atender la información remitida por el sujeto obligado una vez decretado el cierre de instrucción; y,
- VII. Decretado el cierre de instrucción, el Expediente pasará a resolución, en un plazo que no podrá exceder de veinte días.

Así del artículo 143, fracción III, de la Ley antes citada, se aprecia que, efectivamente sí se contempla el derecho de audiencia al referirse a la etapa de pruebas y alegatos, sin embargo, no hay que perder de vista que el término de siete días para ofertar pruebas y alegatos les corren al sujeto obligado y al recurrente al mismo tiempo, entonces, cabe hacer la pregunta ¿Si corre a la par el plazo para rendir alegatos a las partes, podría hablarse de derecho de audiencia eficaz? Ello, toda vez que, si les corren al mismo tiempo a

las partes, en realidad no existe la certeza de que el recurrente cuente con elementos que le permitan hacer una defensa adecuada, es decir, en el supuesto en el que el recurrente interponga su recurso de revisión por la falta de respuesta, y el sujeto obligado en sus pruebas y alegatos manifieste que sí dio respuesta y que el recurrente no tiene razón en inconformarse de la falta de respuesta, y si el recurrente no conoce a tiempo el posicionamiento del sujeto obligado, debido a que el término les corrió al mismo tiempo entonces en realidad no tuvo oportunidad de manifestar alegatos y preparar su defensa tomando en consideración lo que haya expresado el sujeto obligado.

Es decir, para que el recurrente pueda formular alegatos de manera adecuada y con mejores elementos, debe tener la oportunidad de conocer, cuáles son las pruebas y alegatos del sujeto obligado para justificar su falta de respuesta o en su caso, para argumentar por qué dio una respuesta en tal sentido o bien, para ampliar la respuesta.

La garantía de audiencia en el procedimiento del recurso de revisión en materia de acceso a la información, contemplado en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en el Estado de Michoacán, tiene que ver, con el derecho del gobernado a ser oído y vencido en juicio, respetándole las formalidades esenciales del procedimiento (estas según la SCJN son: demanda contestación de la demanda, pruebas, alegatos y sentencia); es dar una oportunidad de defensa legal al gobernado, de lo cual se destaca que, los alegatos son parte fundamental en todo procedimiento seguido en forma de juicio, como lo es en este caso el recurso de revisión (Cienfuegos y Rodríguez, 2008).

En relación a lo anterior, cabe señalar que, dentro la funciones que realizan los Órganos Garantes una de las más importantes es garantizar el derecho de acceso a la información de las personas, lo cual, está directamente relacionado con la garantía de audiencia de los recurrentes, puesto que, para garantizar el acceso a la información es necesario que en el procedimiento del recurso de revisión se observe el debido proceso, entendiéndose al recurso de revisión como un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, en el cual las partes, es decir, el ciudadano y la autoridad, deben tener derecho de audiencia para presentar de manera oral o escrita sus argumentos lo cual, implica que los recurrentes tengan oportunidad para rendir alegatos, de otra manera, no habría garantía de audiencia (López Ayllón, 2009) .

En ese orden de ideas, los alegatos en el procedimiento del recurso de revisión en materia de acceso a la información al igual que cualquier juicio en las diferentes ramas del derecho, constituyen una de las formalidades esenciales del procedimiento, por lo que las leyes procesales que no prevean una oportunidad razonable para expresarlos o los juzgadores que no la otorguen, violarían la garantía de audiencia que establece el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política (Ovalle, 2003).

Es decir, el debido proceso comprende diversas formalidades esenciales y entre las cuales se encuentra el derecho de audiencia, que tiene que ver con que la parte afectada tenga la oportunidad de ser llamada a defenderse dentro de un procedimiento, la garantía de audiencia involucra no sólo conocer de la demanda, o el procedimiento que se esté llevando a cabo, sino de manera preponderante exige dar a conocer la demanda interpuesta en su contra con los documentos anexos y sobre todo y muy importante también tiene que ver con la oportunidad de ofrecer alegatos y que estos alegatos se tomen en cuenta por la autoridad (Carbonell, 2012).

En ese sentido, las resoluciones que emiten los Órganos Garantes al igual que cualquier sentencia en las diferentes ramas del derecho, debe consistir en una serie de reflexiones producidas por el Órgano Garante emisor ante un conflicto de intereses, de acuerdo con las pruebas que hayan allegado las partes en este caso el particular y el sujeto obligado, por tal motivo, es importante que en el procedimiento de recurso de revisión, exista un eficaz derecho de audiencia, sólo de esta manera no se violentarían derechos humanos y además de garantizaría el derecho de acceso a la información, como lo ordenan los instrumentos jurídico internacionales, constituciones federal, local y leyes general y local.

Conclusiones

La transparencia y el derecho de acceso a la información pública son factores esenciales de las democracias modernas y el sistema de representación ciudadana se fortalece a partir de su ejercicio cotidiano, permitiendo tomar mejores decisiones, así como acciones de gobierno en favor de los ciudadanos, la democracia, entendida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, comprende entre diversas cosas, la rendición de cuentas y acceder a la información pública de manera sencilla y expedita.

Por tanto, los Órganos Garantes tienen la obligación de garantizar el derecho que tienen las personas para acceder a la información generada y obtenida por el Estado en el ejercicio de la función pública, que permitan controlar el poder y exigir cuentas a las autoridades, no puede ser vista como mera caridad de éstos hacia los ciudadanos sino como una obligación ordenada y determinada con la Carta Magna y por las leyes locales en la materia.

En ese orden de ideas, los procedimientos establecidos en la Ley en materia de acceso a la información, deben ser garantistas y cumplir con cada una de las etapas que suponen un debido proceso, y de manera particular la etapa de prueba y alegatos, es muy importante ya que garantiza un eficaz derecho de audiencia para los recurrentes, por lo que, sin lugar a dudas los Órganos Garantes deben considerar que si la Ley en la materia no llega a prever alguna etapa del debido proceso con las características propias de la etapa, se debe buscar la manera de que en la práctica sí se realice, ello, como promotores de buenas prácticas, el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición.

Referencias

- Araujo Carranza, E. (2009). *El Derecho a la Información y la Protección de Datos Personales en México*. México: Porrúa.
- Cano Guadiana, A. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, avances y perspectivas*. Zócalo. Recuperado el 18 de enero de 2019, de <http://www.revistazocalo.com.mx/archivo/45-zocalo/6741-ley-general-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-avances-y-perspectivas.html>
- Carbonell, M. (2012). *Los alegatos como formalidad esencial del procedimiento. Cuestiones Constitucionales*. Recuperado el 20 de enero de 2019, de http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Formalidades_esenciales_del_procedimiento.shtml
- Cienfuegos Salgado, D., y Rodríguez Lozano, L. (2008). *Estado de derecho en México. En Derecho y democracia en el momento actual contexto y crisis de las instituciones contemporáneas* (págs. 211-230). Monterrey, Nuevo León: Fondo Editorial Jurídico. Recuperado el 20 de enero

- de 2019, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2990/13.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (27 de agosto de 2018). Recuperado el enero de 19 de 2019, de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_270818.pdf
- Constitución Política del Estado libre y Soberano de Michoacán de Ocampo (27 de agosto de 2018). Recuperado el 19 de enero de 2019, de <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O478fue.pdf>
- Gómez Gallardo, P. (2007). *El derecho de acceso a la información pública en el Distrito Federal*. En E. Villanueva, *Derecho de la información*. Culturas y sistemas jurídicos comparados (págs. 129-143). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 19 de enero de 2019, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2404/11.pdf>
- Gutiérrez Escudero, A. (2005). *De la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, 7(13). Recuperado el 19 de enero de 2019, de <http://www.redalyc.org/pdf/282/28261313.pdf>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (19 de enero de 2019). Obtenido de <http://inicio.inai.org.mx/SitePages/misionViosionObjetivos.aspx>
- Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Michoacán de Ocampo (23 de julio de 2018). Recuperado el 20 de enero de 2019, de <http://leyes.michoacan.gob.mx/destino/O11295fue.pdf>
- López Ayllón, S. (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*, Cuadernos de Transparencia número 17. México: s. ed.
- M. Ackerman, J. (2013). *Derecho de acceso a la información pública*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fundación Konrad Adenauer. Recuperado el 20 de enero de 2019, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/41.pdf>
- Nogueira Alcalá, H. (2009). *Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales*

efectivos en el constitucionalismo democrático latinoamericano. Estudios

- Ovalle Favela, J. (2003). *Los alegatos como formalidad esencial del procedimiento*. Cuestiones Constitucionales, 185-189. Recuperado el 20 de enero de 2019, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5667/7412>
- Paúl Díaz, Á. (2016). *La génesis de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la relevancia actual a sus trabajos preparatorios*. Revista de Derecho (Valparaíso), 361-395. Recuperado el 18 de enero de 2019, de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-68512016000200012
- Pérez Pintor, H. (2012). *La arquitectura del derecho de información en México un acercamiento desde la Constitución*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ruiz, J. F. (2017). *Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto*. Convergencia. Recuperado el 19 de enero de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352017000300159#B23
- Salas Suárez, J. (2017). *El papel de Los órganos garantes del acceso a la información pública en el contexto del Estado abierto*. En A. Naser, Desde el gobierno abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe (págs. 151-163). Santiago: CEPAL. Recuperado el 19 de enero de 2019, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4686/10.pdf>
- Salvioli, F. O. (2014). *El aporte de la Declaración Americana de 1948, para la protección internacional de los derechos humanos*. Instituto de Derechos Humanos. Recuperado el 18 de enero de 2019, de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/el-aporte-de-la-declaracion-americana-de-1948-para-la-proteccion-internacional-de-los-derechos-humanos-fabian-salvioli.pdf>
- Silva García, F. (2011). *El derecho a la información pública en la jurisprudencia constitucional: ¿un derecho fundamental incómodo?* Cuestiones constitucionales (24). Recuperado el 19 de enero de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000100009
- Soberanez Fernández, J. L. (2009). *Sobre el origen de las declaraciones de derechos humanos*. México:

Universidad Nacional Autónoma de México y Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
Recuperado el 19 de enero de 2019, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf>

Velásquez Monsalve, J. D. (enero-junio de 2013). *El derecho natural en la Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 43(119), 735-772. doi: <http://www.redalyc.org/pdf/1514/151430876008.pdf>

Derecho de acceso a la información de los monolingües mayas

Karen Lizzeth Estrella Lanz

Maestrante en Transparencia y Protección de Datos del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

karen_estrellalanz@hotmail.com

Resumen

El derecho a la información debe concebirse bajo los atributos de orden público e interés social, de observancia general y aplicación obligatoria, siendo la oportunidad para los pueblos indígenas de que ser escuchados y tomados en cuenta cada vez que el gobierno pretenda realizar proyectos o acciones que puedan afectar sus tierras y territorios, su condición de vida o su cultura.

La metodología en este trabajo fue enfocada en una investigación en términos exploratorios y descriptivos, buscando contrastar la transparencia y acceso a la información pública para determinar los factores que impiden el derecho de acceso a la información pública de las personas monolingües de lengua maya; a través de una descripción de las características sociales de las poblaciones mayas y con entrevistas semiestructuradas.

Se concluye que la calidad de monolingüe sí representa un obstáculo para acceder a la información pública, que van desde la falta de personal que hablen lengua maya en las unidades de transparencia de los sujetos obligados, las distancias con respecto a las cabeceras municipales, hasta la falta de mecanismo para dar atención a este sector social.

Palabras clave: Consulta indígena; rendición de cuentas; monolingües; derecho de acceso a la información.

Introducción

En México, la diversidad lingüística constituye un obstáculo que actúa en detrimento del acceso a la información pública, en particular, de las personas monolingües, incrementando las condiciones de desigualdad y desventaja, tanto en el ámbito social como en el jurídico y económico, esto propicia escasas oportunidades de desarrollo y condiciones de rezago social de las comunidades de México. En 2012, en el estudio realizado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) a la pobreza en la población indígena de México, señala que:

“ Las desventajas sociales que experimentan las personas pertenecientes a los pueblos originarios las vuelven particularmente vulnerable al resto de las expresiones de marginación o precariedad, ... sobre todo cuando además de indígena, se es pobre, mujer, adulto mayor, entre otros atributos. (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2014, p. 21)

De acuerdo a los porcentajes calculados por el CONEVAL para el 2016, el 77.6 por ciento de la población indígena, se encontraba en situación de pobreza, de los cuales el 34.8 por ciento se configuró bajo el supuesto de pobreza extrema, el resto a pobreza moderada. (CONEVAL, 2018)

Si bien, el cálculo de las evaluaciones realizadas por el consejo considera a la población indígena de todo el país, representa el punto de partida que demuestra las dificultades, desventajas y discriminación social que experimentan los indígenas. Analizando la particularidad que existe en el Estado de Quintana Roo, se observa que, en 2015, la población de tres años y más, representaba 113 millones 294 mil 340 personas, de los cuales 6.52 % hablan alguna lengua indígena, esto significa 7 millones 386 mil 790 personas. Datos consultados y calculados de los tabulados de la encuesta intercensal 2015 de los estimadores de la población de 3 años y más y su distribución porcentual según condición indígena y condición de habla española por entidad federativa, sexo y grandes grupos de edad, consultados en la página del (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2021).

Ahora bien, la condición de hablante de lengua indígena deriva en la pérdida de oportunidades, pues difícilmente conocen los programas y servicios enfocados al desarrollo

social y económico, haciendo más prominente el rezago e incrementando su grado de marginación, por lo que las comunidades indígenas por sus características geográficas y étnicas tienden a desconocer la utilidad e importancia de la aplicación de sus derechos en general, y en particular, el de acceso a la información pública.

En Quintana Roo existe un gran número de hablantes de lengua Maya, que representa la segunda lengua indígena más hablada de México; según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), tabulados de la encuesta intercensal 2015 mencionados anteriormente, el 16.62% de personas hablan alguna lengua indígena, esta población se encuentra distribuida en los 11 municipios que conforman el Estado; de los cuales el Municipio de Felipe Carrillo Puerto un 66.82% del total de la población habla Maya, el 2.82% no habla español.

Considerando lo previsto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (2020) menciona en el artículo 6° segundo párrafo que “toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión” (p. 12).

El derecho a la información debe concebirse bajo los atributos de orden público e interés social, de observancia general y aplicación obligatoria en todo el territorio del Estado de Quintana Roo y sus Municipios, en materia de transparencia y acceso a la información pública, de igual forma lo señala el artículo 1 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo (Honorable XV Legislatura Constitucional, 2018).

Representa una obligatoriedad que debe consumarse bajo los principios de un lenguaje claro, sencillo y entendible por la población, lo cual origina la motivación de reducir la barrera lingüística con instrumentos y mecanismos que garanticen el derecho de acceso a la información pública a las comunidades indígenas de Quintana Roo, donde predomina la lengua Maya, situación que ahonda la brecha de acceso a la información que generan las instituciones públicas. El objetivo general de este artículo es determinar los factores que impiden el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a las personas monolingües de lengua maya en el Estado de Quintana Roo y sus consecuencias.

Como objetivos específicos se busca comprender y describir al conjunto de rasgos y características sociales de las poblaciones mayas; identificar las deficiencias del marco normativo que regula el acceso a la información pública en las personas monolingües; analizar y describir las principales problemáticas y consecuencias respecto al derecho de acceso a la información pública de los pueblos mayas con relación a los instrumentos de difusión e ilustrar los principales retos para garantizar el acceso a la información pública de las personas monolingües mayas en Quintana Roo.

La investigación se enfocó en términos exploratorios y descriptivos para determinar los factores que impiden el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública por parte de las personas monolingües de lengua maya en el Estado de Quintana Roo y sus consecuencias. Lo anterior se logró a través de una descripción de las características sociales de las poblaciones mayas en Quintana Roo; analizando el marco normativo que regula el acceso a la información pública para las personas hablantes de lenguas indígenas, a través de solicitudes de información se investigaron las acciones que han implementado las autoridades gubernamentales para que las personas monolingües ejerzan su derecho de acceso a la información y con las entrevistas semiestructuradas dirigidas a los hablantes de lengua maya se puso especial énfasis en la percepción que tienen con respecto a su derecho de accesos a la información y los obstáculos que enfrentan.

Las comunidades mayas en el Estado de Quintana Roo

Dentro del contexto nacional y cronológico, desde la Constitución mexicana de 1917 hasta la actualidad se han realizado reformas constitucionales en torno a los derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, siendo una de las primeras en el mundo que incorporó derechos con una perspectiva social, en esta Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 y entrada en vigor el 1° de mayo del mismo año, se establece como una realidad un documento que garantiza a los mexicanos justicia, igualdad, seguridad y bienestar social.

El estado de Quintana Roo por su extensión territorial de 50, 212 km² ocupa el 2.6% del territorio nacional, se encuentra integrado actualmente por once municipios; se localiza al sureste de la República Mexicana en la península de Yucatán, dentro de sus límites territoriales al norte con el Golfo de México y Yucatán, al este con el Mar Caribe, al oeste con Campeche y al sur con los países de Belice y Guatemala, Aviña al hablar de la locali-

zación del Estado decía que:

“ Su posición es estratégica dentro de la política geográfica de México ya que es la puerta mexicana hacia el Caribe y hacia Centroamérica. Desde la época colonial sus costas, enormes puertas hacia el exterior, han servido siempre para el arribo de los colonizadores, lo que de hecho propició el primer mestizaje en territorio mexicano. (Aviña, 2003, p.48)

Los mayas han sabido adaptarse a las condiciones climáticas y a pesar de los terrenos planos, en general poco aprovechables para la agricultura por su porosidad y condición calcárea, pero que son aprovechados para otros fines como la agricultura, la apicultura, entre otras actividades que ayudan a obtener recursos que los ayudan a sobrevivir en las lejanías selváticas (Buenrostro, 2012).

La historia de la transformación de territorio a estado libre y soberano, inicia con un enfrentamiento contra los blancos (los Dzules²⁰) hacendados, criollos y mestizos españoles; quienes había mantenido a la raza maya en la explotación; este enfrentamiento es mejor conocido como la “Guerra de Castas”; esta rebelión que duró más de 50 años, marcando el inicio de la transformación e implementación de acciones políticas para convertir la zona en territorio. En este periodo se da la conquista, obligando a que un gran número de grupos indígenas se refugiaran a lugares dentro de la selva de difícil acceso, con motivo de mantener su independencia, sin embargo parcialmente, se logró un dominio dando origen a un sincretismo religioso, basado en la fusión de prácticas religiosas y ritos indígenas, que aun en la actualidad siguen vigentes, aquí es donde surgen primero San José de Santa Cruz, actualmente Felipe Carrillo Puerto, Tihosuco, Tepich, Sacalaca, Ichmul y Polyuc. De esta guerra surgen los mayas macehuales quienes son los descendientes y que actualmente habitan en los municipios de José María Morelos, Lázaro Cárdenas y mayormente en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, que de acuerdo con la tabla No. 2 consultada en el INEGI estos municipios cuentan con el mayor porcentaje de población hablante de lengua maya. Para los pobladores de las diversas comunidades mayas las costumbres y tradiciones son importantes, en especial las que tienen un alto sentido religioso, misma que han aprendido de sus antepasados ya sea por enseñanza o cuentos

20 Palabra de la lengua maya que significa: extranjero, patrón o dueño

que a ellos también les contaban.

Aunque las fiestas se han adaptado a las condiciones sociales que trae la modernidad, estas celebraciones aún conservan su esencia, razón de ser y no todas las fiestas son llevadas a cabo en todas las poblaciones mayas; para comprender las características sociales es prudente saber que existen celebraciones que se llevan a cabo en cada población maya y otras que son consideradas como “fiestas de todos los mayas del estado de Quintana Roo” (Buenrostro, 2012).

Las prácticas religiosas mayas son un conjunto de creencias que destacan aspectos de la religión cristiana (hoy conocida como católica) enseñanza de los españoles en la conquista, las practicas que provienen de la Guerra de Castas y las ceremonias agrícolas (que provienen de lo más antiguo de la cultura maya). En resumen, la religión maya en la actualidad es referencia tanto del maya antiguo y el cristianismo.

La distribución poblacional de las personas con ascendencia maya de acuerdo a la Red Nacional de Información Cultural de la Coordinación Nacional de Desarrollo Institucional en su última actualización del 17 de julio de 2019, en México había 971 mil 770 personas de ascendencia maya, distribuidos en Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Sinaloa y Oaxaca, con un total de 1 mil 259 localidades, donde el 99.99 % habitan en la península de Yucatán conformada por los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, situada en el extremo sureste del país (INEGI, 2019).

Delimitar la relevancia, incidencia y prevalencia de las culturas y comunidades indígenas, esencialmente a la focalización de los pueblos Mayas en Quintana Roo, las cuales durante el 2010 la población de 5 años y más hablante de lengua indígena maya era de 175 mil 679 personas, de las cuales 93 mil 748 fueron hombres y 81 mil 931 personas eran mujeres; mientras que para 2015 según la encuesta intercensal del INEGI el 16.62 por ciento de la población hablaba alguna lengua indígena.(INEGI, 2019) La cual en terminos de distribución porcentual por municipio de las personas que hablan alguna lengua indígena en Quintan Roo, respecto a la población total de 3 años y más la cual asciende a 1 millon 420 mil 425 personas, se encuentran distribuidas en la siguiente tabla:

Tabla 1 Distribución porcentual por municipio de las personas que hablan lengua indígena

Municipio	Población	% Habla lengua indígena
Total	1,420,425	16.62
010 bacalar	36,858	26.62
005 Benito Juárez	705,414	10.83
001 Cozumel	81,900	11.66
002 Felipe Carrillo Puerto	76,923	66.82
003 isla Mujeres	18,409	13.85
006 José María Morelos	35,267	53.90
007 Lázaro Cárdenas	25,575	46.99
004 Othón P. Blanco	212,904	8.26
008 solidaridad	196,650	13.94
009 Tulum	30,525	34.14

Nota. Tabulados de la Encuesta Intercensal 2015. Fuente: (INEGI, 2019)

Se observa en la tabla anterior que el municipio de Benito Juárez en cuanto al dato estadístico cuentan con una mayor representatividad, sin embargo la diversidad cultural no implica necesariamente se sea de un mayor número de hablantes de lengua Maya, considerando la alta tasa turística, la influencia que provoca una mezcla de culturas, costumbres, lenguas, tecnicismos, etc. Se opta por un acercamiento con las personas que en esencia viven la cultura maya, sus costumbres y tradiciones, pero sobre todo conserven la lengua maya como idioma materna.

De acuerdo a lo señalado anteriormente, el municipio de Felipe Carrillo Puerto está conformado por diversos acentamientos que se encuentran establecidos en su mayoría por ciudadanos hablantes de lengua maya y que además al encontrarse los centros ceremoniales mayas más importantes, estos están dirigidos por los dignatarios mayas, quienes son los protectores y conservadores de sus costumbres; además los juzgados tradicionales establecidos en su mayoría en el centro del estado.

Monolingüismo y expresiones idiomáticas.

A través de “la maya”²¹ desarrollada como comunicación verbal en su vida cotidiana, el trabajo, los rituales, las asambleas ejidales y festividades; la maya es habada por los integrantes de la comunidad y es utilizada para educar a los hijos hasta ser adultos y estos a su vez, comprendan las formas de hablar con las autoridades, los médicos tradicionales, sus mayores y el resto de la comunidad.

Existen términos para nombrar las enfermedades, las partes del cuerpo, los animales y los remedios, considerando que existen las palabras en el idioma de aquellas enfermedades y remedios que los mayas conocían y hacían hasta antes de la conquista. Para los aspectos religiosos, creencias, el trabajo, los cargos, los proyectos familiares y necesidades de la comunidad; utilizan el lenguaje para darse a entender mejor, en especial cuando se trata de celebraciones religiosas o rituales importantes; ya que a través de los rezos se realiza la ofrenda y la petición a la deidad.

Durante las entrevistas realizadas en comunidades del Municipio de Felipe Carrillo Puerto, observamos que las personas prefieren hablar en maya, aunque entiendan el idioma español, también que existen términos que al no tener una traducción en su lengua se han incorporado en español usando la entonación utilizada en la lengua; en su ensayo Meza (2012) menciona los siguientes ejemplos:

La cosmovisión va en función a la lengua maya y al territorio comunal, es importante transmitir a su descendencia la lengua con el pronunciamiento y entonación tal y como se lo enseñaron sus ancestros, ellos les garantiza la propiedad de la tierra, ya que el conocimiento de su territorio le suma importancia ante la resistencia como señala Van Dijk (2000):

“ (...) los miembros de un grupo necesitan y utilizan el lenguaje, el texto, la conversación, la comunicación incluidos aquí en el término genérico de discurso 9 para aprender, adquirir, modificar, confirmar, articular y también para transmitir persuasivamente las ideologías a otros miembros del grupo, inculcarlas en novicios, defenderlas contra (u ocultarlas de) miembros ajenos”(p.29).

21 El término “la maya” es empleado por los mismos hablantes para referirse al idioma maya.

Sistema de Justicia Indígena Maya en Quintana Roo

La investigación del Dr. Manuel Buenrostro Alba, quien dirigió su estudio hacia el sistema de justicia indígena en Quintana en específico en los juzgados y jueces mayas. A partir de la lectura y análisis de su investigación, se tomaron datos relevantes para entender y conocer la forma en que los mayas resuelven sus conflictos, su relación con otras autoridades tales como delegados municipales, comisarios ejidales, funcionarios de gobierno y autoridades religiosas mayas; y con ello saber si el derecho a la información se encuentra relacionado dentro la impartición de justicia como un derecho fundamental para todas las personas.

Al hacer un análisis acerca de los juzgados tradicionales mayas, Buenrostro (2012) menciona que “la ley de justicia indígena es alternativa, las decisiones tomadas por los jueces durante los juicios son consideradas como cosa juzgada” (p.193).

Es decir, que existen a su elección tres opciones que son: el juzgado tradicional, la subdelegación municipal o los ministerios públicos; siempre y cuando sea el tratamiento de delitos no graves; por el contrario, de tratarse de delitos donde se ponga el riesgo la integridad de terceras personas o delitos que se persiguen de oficio, estos deberán ser atendidos únicamente por autoridades municipales, estatales o federales, según sea el caso (Buenrostro, 2012. p. 193). En los juicios llevados a cabo por los jueces tradicionales, cuando las partes en conflicto no están de acuerdo con la conciliación emitida por el juez, por lo que se remite el caso a la cabecera municipal para darle un solución al problema; pero en ocasiones deciden regresar con el juez tradicional por dos situaciones muy interesantes, la primera el factor dinero, ya que para ir a la cabecera municipal requieren contar con el dinero suficiente para pagar los pasajes; y el segundo factor es que las autoridades de la seguridad pública en ocasiones no hablan maya, lo que dificulta redactar la denuncia dado que se requiere de la presencia de una persona hablante de lengua maya que además tenga conocimientos de la jurisprudencia del estado.

Muchas de las veces los indígenas hablantes de la lengua maya prefieren los juzgados tradicionales, debido a la falta de mecanismos para su oportuna atención, dejando ver que la lengua se convierte en una barrera idiomática en el derecho de acceso a la información y a otros derechos fundamentales, provocando que los procesos legales sean lentos, tar-

dados y en ocasiones dejándolos sin la posibilidad de recibir una adecuada asesoría legal.

La regulación y garantía del derecho de acceso a la información pública en el Estado de Quintana Roo.

El Gobierno Mexicano al formar parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 ²²; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 ²³ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 ²⁴; se vio obligado a generar cambios importantes en las legislaciones mexicanas, ya que en artículos específicos de los tratados internacionales se hace referencia acerca del derecho que tiene toda persona a la libertad de buscar, recibir y difundir información; marcando así, un precedente en el derecho al acceso de información.

El Gobierno Mexicano al firmar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, está obligado a garantizar el derecho a la consulta indígena, la cual de acuerdo a sus características y etapas, se convierte a su vez, en un mecanismo de rendición de cuentas a través del cual, las autoridades están obligadas a informar y justificar sus decisiones por un lado, y por otro a la población indígena le asiste el derecho a requerir información, solicitar que se les aclaren sus dudas y, a ser copartícipes en la toma de decisiones a través de la celebración de acuerdos. En la reforma constitucional de 1977, en el artículo 6° se incluye la frase “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, adoptado de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 donde en su artículo 19 se menciona lo siguiente:

“ Artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. (Asamblea General de la ONU, 1948, p. 3)

22 Adopción: Asamblea General de la ONU, Resolución 217 (III), 10 de diciembre de 1948; véase artículo 19.

23 Adopción: Nueva York, 16 de diciembre de 1966. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Decreto Promulgatorio DO 20 de mayo de 1981. Fe de Erratas DO 22 de junio de 1981. Este Pacto fue firmado por el presidente José López Portillo, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; véase artículo 19.

24 Adopción: San José Costa Rica, 22 de noviembre de 1989. Publicado en el Diario Oficial el 7 de mayo de 1981; véase artículo 13.

El derecho a la información se asumía como una garantía social que sólo se otorgaba a los partidos políticos; surgiendo así dos controversias importantes que marcaron la democracia y permitiendo ejercer el derecho a favor de las personas; las decisiones tomadas por la Suprema Corte de Justicia de México permitieron abrir las brechas del derecho de acceso a la información pública. En el ensayo el derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México.

Cossío (2002) analiza la decisión de algunos amparos resueltos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia; promete la apertura para analizar el acceso a la información pública y aceptar que este derecho consiste en una garantía individual, señalando lo siguiente:

“ El derecho a la información es una condición de la democracia, en tanto permite a los ciudadanos a conocer de los asuntos públicos y participar de forma más puntual, no es posible que la Corte reduzca su argumentación a una especie de principio *in dubio pro stato*. (p. 332)

Posteriormente, en el Seminario Nacional Derecho a la Información y Reforma Democrática llevado a cabo en el Estado de Oaxaca los días 23 y 24 de mayo del 2001, acudieron académicos, medios de comunicación, profesionales y sectores de la sociedad civil; de manera casual se le denominó el “Grupo Oaxaca”²⁵; durante el seminario emitieron sus propias opiniones acerca de los términos en los que se llevaba el derecho a la información concluyendo en la necesidad de exigir el derecho de acceso a la información pública, a través de una ley que lo garantizara (Escobedo, 2003, p. 71).

El documento redactado por una comisión técnica del grupo propuso como iniciativa la creación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, misma que se presentó con el apoyo de algunas de las fracciones parlamentarias, la presentación de esta iniciativa marcó uno de los precedentes más importantes para solicitar las precisiones necesarias en la Constitución donde se puntualiza que la información pública es de los ciudadanos y como consecuencia tenía el acceso a ella; y en cuanto a la propuesta de la ley de transparencia y acceso a la información, se buscaba incluir la obligación que tenían

25 La periodista Ginger Thompson, corresponsal del *New York Times*, los llamó de esta forma a razón del lugar donde se realizó el seminario nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática”.

todas las instituciones que recibieren recursos del erario público, de dar acceso a su información; establecer las sanciones, reformar y derogar las legislaciones que se oponían; y sobre todo crear un organismo con autonomía y autoridad que lleve la resolución de controversias que surjan en el tema.

Quintana Roo se suma a los esfuerzos por garantizar el derecho a la información con la publicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (Honorable X legislatura del estado de Quintana Roo, 2004). Donde se dispone a la creación del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIP), como un órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, conformado por un consejo que se encuentra integrado por el consejero presidente y dos consejeros vocales; mismos que son designados por una mayoría calificada en la Legislatura de la diputación del honorable congreso del Estado.

Derivado de la publicación y entrada en vigencia la ley en materia de transparencia en el año 2002, la honorable X legislatura constitucional del estado de Quintana Roo decreta la aprobación de la denominada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, misma que entró en vigor el 31 de mayo del año 2005 (Honorable X legislatura del congreso del estado, 2004). La creación de esta ley en el estado marcó el inicio de la participación ciudadana en la democracia, otorgando la facultad de acceder a la información pública y al mismo tiempo buscando un acercamiento con la ciudadanía. Aunque en un principio la primera ley de transparencia en el estado se publicó con un detalle particular, que señalaba el acceso a la información como una facultad de los ciudadanos quintanarroenses y personas morales con domicilio fiscal en la entidad, marcando una limitante a las personas que no entraran en este supuesto. Derivado de ello, surgieron diversas reformas y cambios a esta ley hasta llegar a la que actualmente rige al estado, denominada: Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo.

Dentro de los principios en materia de transparencia y acceso a la información, se enuncia reiteradamente la prohibición a la discriminación que impida el derecho humano del acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados; incluso que no se podrá condicionar en ninguna circunstancia el ejercicio de este derecho. Como ya se ha mencionado, el derecho humano de acceso a la información será público y para todas

las personas; no debiendo existir motivo para negar la información a menos que la información sea considerada bajo lo dispuesto por la ley en materia para el tratamiento de información reservada y confidencial.

Normas que garantizan el derecho de acceso a la información de los hablantes de lenguas indígenas en Quintana Roo.

El Estado de Quintana Roo cuenta con una riqueza cultural que proviene de los pueblos arraigados a lo largo de territorio, las personas han preservado sus costumbres y tradiciones, pero sobre todo su lengua. Su cosmovisión permite tener características sociales que nos hacen diferentes y únicos dentro de la sociedad mexicana, por eso la importancia de evitar la exclusión que los segrega dentro de la sociedad.

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en el Título Segundo que habla acerca de los Derechos Humanos y sus Garantías, en la última reforma publicada el 14 de junio del año 2020, expresa en su artículo 12 párrafo segundo lo siguiente: “En el Estado de Quintana Roo, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y esta Constitución (...)” (Honorable XVI legislatura del congreso del estado de Quintana Roo, 2020, p.14).

Otro artículo que promete la garantía del derecho de acceso a la información de los hablantes de lengua indígena en la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, se puede encontrar en el artículo 13, letra B, que a la letra menciona: “Los Gobiernos Estatal y Municipal, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas (...)” (Honorable XVI legislatura del congreso del estado de Quintana Roo, 2020, p.16).

Con este señalamiento los hablantes de lengua indígena podrán gozar de su derecho a la información, pudiendo hacer valer su derecho solicitando la información en su lengua materna evitando así los actos de discriminación. Otras de las legislaciones que protegen este derecho a este grupo social son la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo. Legislación que alude a los derechos otorgados al pueblo maya y las comunidades indígenas que radican en el Estado; generando la obligación que

tienen las autoridades municipales, estatales y hasta la sociedad en general, a cumplir con lo señalado en esta ley; con ello se busca procurar el orden público e interés social de los indígenas (Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena Del Estado de Quintana Roo, 2017).

“ La Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo es el organismo, que dentro de sus atribuciones principales señaladas en el Artículo 11, que hacen referencia a derecho a la información, son las de promover y vigilar el cumplimiento de la política de los derechos humanos; recibir, conocer e investigar los actos u omisiones de autoridades en función de presuntas quejas de violaciones de derechos humanos (Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo, 2018, p. 4).

Derivado de la gran necesidad de dar a conocer este derecho a los hablantes de lengua Maya, el Diputado Federal Luis Alegre inició los trabajos para lograr la traducción a la lengua maya de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, un trabajo que requirió de personas con conocimiento técnico jurídico, de expertos hablantes de la lengua maya con una verdadera comprensión acerca de la cosmovisión de la población maya. Para el año 2019, el resultado final de la traducción de la Constitución del Estado de Quintana Roo, requirió de la firma que fue firmada por 317 dignatarios mayas, los ocho juzgados tradicionales mayas, el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador; el gobernador del Estado de Quintana Roo, Carlos Joaquín González; el presidente del Tribunal Superior de Justicia. Antonio León Ruiz; los diputados de la Honorable XVI Legislatura y el Diputado Federal Luis Alegre (Ordaz Ana, 2020).

Por otro lado, se presenta el 10 de noviembre del año 2020 el texto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en lengua maya, en versión libro y audio; un trabajo presentado en una colaboración con el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (INDEMAYA), realizaron la interpretación de la ley general; en ceremonia de presentación el comisionado presidente, Aldrin Martín Briceño menciona:

“ La Ley General de Transparencia en lengua maya, en texto y en audio, es la respuesta para la mejor comprensión y uso del derecho de acceso a la información pública en una comunidad viva, activa y presente en nuestra sociedad como la comunidad maya hablante. (INAIP, 2020, p.3)

El 17 de noviembre del año 2020, el Comisionado presidente del IDAIP recibe el libro de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública traducida a la lengua maya, mostrando no sólo el trabajo coordinado entre ambas instituciones, sino también el interés por garantizar el derecho de acceso a la información a los hablantes de lengua maya.

Monolingüismo frente al derecho de acceso a la información pública en Quintana Roo.

El objetivo de este tema es conocer la percepción del derecho de acceso a la información de las personas monolingües de lengua maya en el Estado de Quintana Roo, a través de entrevistas semiestructuradas dirigidas a este grupo social, con el acompañamiento de un traductor quien fungió como el enlace entre los indígenas monolingües de lengua maya y la investigadora. Además de lo anterior, las preguntas de la entrevista se encuentran enfocadas a obtener información acerca de los obstáculos que enfrentan para ejercer su derecho y de lo que resulte durante la entrevista dado que se buscaba obtener información complementaria para detectar las principales consecuencias que sufren respecto de la falta de acceso a la información pública.

La información recabada se obtuvo a través de entrevistas semiestructuradas, creando un ambiente de confianza y cordialidad, en espacios públicos, tranquilos que facilitaron el desarrollo de las entrevistas, en el proceso fueron tornándose de confianza obteniendo así datos más extensos que dieron seguridad a esta investigación.

Previo a las entrevistas se realizó una investigación en el órgano garante del Estado de Quintana Roo acerca de las acciones emprendidas para garantizar el derecho de acceso a la información de las personas monolingües de lengua maya en el Estado de Quintana Roo, con el objeto de conocer la experiencia de los servidores públicos y sirvan de parámetro para enriquecer las acciones implementadas.

Es importante mencionar que, debido a la reducida población que se cuenta en las poblaciones entrevistadas, no mencionaremos los nombres de los entrevistados, por dos situaciones particulares, la primera porque pueden ser fácilmente identificados y la segunda por no contar con el consentimiento para hacer pública su identidad; por lo tanto, se les ha enumerado como informantes a las personas monolingües de lengua maya que colaboraron en la investigación.

Para contextualizar el caso de estudio, de acuerdo a un investigación acerca de la pobreza en la población indígena en México, 2008-2018 realizado por la CONEVAL, informa que: el 50% de la población indígena vive en localidades rurales con menos de 2500 habitantes (CONEVAL, 2019). En este mismo estudio se señala un análisis acerca de las carencias sociales en la población indígena entre las que destacan el acceso a la seguridad, servicios básicos en vivienda, educación, salud y alimentación; aunque no se presentan los porcentajes arrojados en el estudio, son una referencia para comparar con la información proporcionada por los informantes entrevistados. En la Encuesta Nacional sobre la Discriminación 2017, se reportó que el 29.2% de la población indígena de 12 y más años ha sufrido un incidente de negación de derechos en los últimos 5 años, ya sea por atención médica, apoyos de programas sociales, atención y servicios en oficinas de gobierno, entre otros; asimismo, el 38.6% de la población indígena de 12 y más años manifiesta haber sido discriminada en los últimos 12 meses, los motivos se encuentran relacionados con los ámbitos antes señalados (INEGI, 2017).

En dos poblaciones del municipio de Felipe Carrillo Puerto se realizaron visitas para entrevistar a las personas monolingües de lengua maya. Se buscaron preguntas simples al momento de realizar la entrevista dado que los informantes entrevistados no cuentan con educación primaria, no saben leer y cuentan con edades de entre 35 y 50 años. Durante las entrevistas fue posible apreciar que los comunicados en los pueblos se dan a través de bocinas que informan todas las noticias relevantes como: personas que llegan a vender, personal de salud que llega a vacunar, solicitud de apoyo para otros habitantes, etc.

Una vez concluidas las entrevistas, a primera vista se observó que las respuestas eran similares, basadas en las mismas quejas, solicitudes y obstáculos encontrados; por lo que se realizó una agrupación de repuestas similares con el fin de encontrar y dar fundamen-

to a los obstáculos a los que se enfrenta este sector social, es importante recalcar que el grupo entrevistado no cuenta con educación primaria ante la falta de maestros en sus comunidades.

El primer obstáculo encontrado se encuentra relacionado con el conocimiento de sus derechos y obligaciones de la cual destacan tres líneas de análisis; en la primera se observó que el 25% de los informantes conocen sus derechos básicos como tener derecho a un nombre, a poder trabajar o ir a la escuela; no perder de vista que es una forma limitada acerca de generalidad que existe acerca de los derechos humanos que tienen todos los ciudadanos en el país. Como segunda línea de análisis se clasifica un 40% de los informantes no saben exactamente cuáles son sus derechos y obligaciones, pero sí conocen que el gobierno o ayuntamiento como ellos le llaman pueden denunciar sus quejas; aunque esa expresión no sea del todo correcta dado que existen diversas instancias para presentar diferentes tipos de quejas y dependiendo de su naturaleza es la oficina que atenderá su querella.

Concluyendo en la tercera línea de análisis, se encontró un alarmante 35% de los informantes que no conocen cuáles son sus derechos ni mucho menos sus obligaciones; ellos se rigen por la decisión que tomen los jueces tradicionales; aunque a veces no les parezca justa la decisión tomada al finalizar, se ven limitados a presentar sus demandas ante las autoridades competentes debido a la lejanía con la cabecera municipal, lo cual representaría gastar el poco recurso económico con el que cuentan.

El segundo obstáculo encontrado ese encuentra relacionado con los trámites gubernamentales; un 70% de los informantes expusieron que para realizar cualquier tipo de trámite o solicitud, necesariamente tienen que trasladarse a la cabecera municipal (Felipe Carrillo Puerto), lo cual implica salir muy temprano para esperar el transporte que los trasladará hasta la población antes mencionada, requieren del acompañamiento de una persona que conozca de ambos idiomas (español-maya) para poder comunicarse y no menos importante considerar el dinero para los pasajes de ida y vuelta a su comunidad; además tener en cuenta que si el trámite es tardado y representa algún costo; siendo esto un obstáculo económico dado que deben considerar llevar suficiente dinero para realizar el pago del trámite y poder comprar alimentos.

Por lo anterior señalo, se puede saber que el factor dinero representa un obstáculo importante para que este sector social pueda acceder a su derecho a la información, se ven limitados a realizar algún tipo de petición, solicitud o queja ante su desconocimiento no sólo de la lengua predominante (español) sino que además ante la falta de atención por parte de los servidores públicos que no conocen la lengua maya o sienten vergüenza dar a conocer al público que saben la lengua, como lo menciona el informante 11, que en la traducción menciona:

“si vas al ayuntamiento y ven que hablas solo maya, te hacen esperar porque ya nadie quiere hablar maya porque les da pena, hasta que ya no hay gente te atienden, mientras hay tienen a uno esperando”²⁶

Con la llegada de la civilización a las antiguas comunidades mayas, los cambios sociales, demográficos, el uso de las nuevas tecnologías, la moda, etc.; han impactado enormemente a la cultura, pero sobre todo en el uso de la lengua, las nuevas generaciones se encuentran desinteresadas en aprender a hablar y escribir el idioma maya, sienten vergüenza de decir que hablan el idioma provocando un grado de discriminación y hasta ocultamiento hacia quienes la hablan, como lo menciona el informante 9 al preguntarle si ha realizado algún trámite o solicitud que no haya podido terminar:

“No voy porque nadie me quiere acompañar y mi nieta que es la única que habla español no quiere porque le da pena que solo hablo maya”

Ahondando más en la respuesta emitida por el informante, platica que a su nieta le provoca vergüenza porque muchas veces en las oficinas del ayuntamiento no te atienden porque ven que sólo hablas maya, luego porque preguntan la comunidad de dónde vienes y por la forma de vestir ya que siempre atienden a las personas que llevan zapatos y ropa adecuada (aunque el informante mencionó “ropa elegante”); siendo estos puntos latentes de la discriminación que enfrenta este sector social, se sino que además porque tengas un familiar indígena puedes ser objeto de discriminación y obstrucción a tu derecho de acceso a la información. Otro de los obstáculos que enfrentan las personas mo-

26 La expresión escrita puede pensarse que se trata de una falta ortográfica de la investigadora, pero corresponde literalmente a lo expresado por el traductor que apoyó durante cada una de las entrevistas.

nolingües de lengua maya, es que la información se les proporciona de manera limitada como lo exponen los informantes 7 y 13, la primera menciona la siguiente experiencia:

“Pues di mi nombre y mi IFE para que me dieran el apoyo, pero no lo trajeron”.

Buscando que proporcione mayor detalle de lo sucedido, el informante 7 comenta que le prometieron que le iban a traer láminas de cartón para el techo de su casa, tanto el informante como otras personas creyeron en lo que le dijeron las personas, solicitaron sus IFES (credenciales de elector) y las personas se los llevaron; el suceso ocurrió tres meses antes de la entrevista, les dijeron que al momento de traer el apoyo les regresarían sus credenciales. Aunque es una teoría, es posible que en el desconocimiento de lo que pueden hacer con este documento oficial, este grupo de personas se encuentra en un estado vulnerable ya que pueden ser víctimas de suplantación de identidad, derivando a una afectación sus intereses patrimoniales e incluso a su libertad. En el caso del informante 13 nos menciona lo siguiente:

“Fui al ayuntamiento a pedir una beca, pero me dijeron que no dan y nadie me supo decir donde las daban, yo fui porque vinieron a bocear que iban a dar becas para los de telesecundaria”.

La atención en las oficinas gubernamentales es limitada no existe capacitación para atender a este sector social dejándolos sin la posibilidad de acceder a apoyos sociales, a presentar sus querellas y demás. Sí la atención que solicitan no se da en el lugar donde acudieron, muy difícilmente reciben orientación hacia donde y cuando acudir.

Antes de finalizar las entrevistas, se expuso a los informantes de una manera sencilla, concreta y clara, ¿qué es el derecho de acceso a la información? y ¿cómo poder ejercerlo?; para obtener algún resultado durante la entrevista se formularon dos preguntas; la primera se encuentra enfocada en saber si conocen de alguna actividad que se haya llevado a cabo en su comunidad donde se promoció el derecho de acceso a la información, la segunda dirigida a saber la frecuencia con la que acudirían a las oficinas de gobierno para realizar una solicitud de información. Con respecto al cuestionamiento que literalmente señala: ¿usted ha sabido de actividades que se lleven a cabo en su comunidad donde se promuevan el derecho de acceso a la información?; todos los informantes de una manera particular y de acuerdo con su forma de expresarse llegaron señalando que:

“Fue un evento que vocearon para todo el pueblo, pero las personas que daban la información sólo hablaban con los que hablaban español, porque ninguno sabe hablar maya; debieron traer a alguien que supiera hablar maya, nos enteramos después de que nuestro familiar nos explicó en maya”²⁷

Los informantes platicaron detalles de un evento que llevaron a sus poblaciones un grupo de personas que exponían acerca del derecho a la información y de sus datos personales, aunque lo explicaban a su manera, la investigadora se dio a la tarea de investigar sobre dichos eventos llevados a cabo por una institución.

Derivado de lo anterior y con el objeto de conocer las acciones implementadas por el Órgano Garante del Estado de Quintana Roo (IDAIPQROO), que han llevado a cabo para garantizar el derecho de acceso a la información pública de las personas monolingües de lengua Maya en el Estado y proporcionar un sustento verás a la presente investigación, el 17 de junio de 2019 se envía solicitud de información con número de folio 0697019, dirigida a este órgano garante, misma que fue contestada el 28 de junio de 2019.²⁸

Dentro del conjunto de acciones implementadas por el Organismo Garante Estatal, la que destaca por lo concerniente en este momento de la investigación son las acciones realizadas durante la denominada: “Caravana por la Transparencia y la Privacidad 2018, edición comunidades indígenas”, de dicha solicitud destacan los siguientes señalamientos:

El INAI en conjunto con los Órganos Garantes de los diferentes Estados, llevó la Caravana por la Transparencia y la Privacidad a las cabeceras de 30 municipios del país conformados por población predominantemente indígena, con la finalidad de dar a conocer los servicios que otorgan y brindar atención y asesorías presenciales sobre el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales. (IDAIPQROO, 2019, p. 1)

²⁷ Fragmento de palabras expresadas por varios de los informantes, con el fin de formar un comentario general del mismo señalamiento expresado.

²⁸ El detalle de la solicitud de información se puede consultar en el anexo 2.

Como lo señalado por los informantes, era necesario el acompañamiento de personas que hablaran la lengua indígena para que la información llegará oportunamente y con la claridad necesaria, dado que tenía que esperar la traducción a su lengua por parte de sus familiares para que se enteren de lo que sucedía en el evento; ahora bien, siendo contradictorios sí los familiares no entendieron correctamente la información proporcionada por los servidores públicos en la caravana, luego entonces la información no se transmite de manera correcta a las personas que únicamente hablan lengua maya.

Ahora bien, la sociedad es una composición de personas y grupos inmersos en diversas condiciones de desigualdad, la economía juega un papel en la influencia de las decisiones públicas que es probable que afecten a ciertos sectores de la sociedad, como mencionan los autores del libro la transparencia y el derecho de acceso a la información de los derechos de los pueblos indígenas: “En la medida que existen estas diferencias sociales, la capacidad de ejercer el derechos a la información también se da de manera diferenciada... una persona o grupo más informado tendrá más poder político que otra persona o grupo menos informado” (Vázquez , 2019, p.12).

Haciendo un recuento de las acciones realizadas por el Órgano Garante para garantizar el derecho de acceso a la información pública de las personas monolingües de lengua maya en el Estado de Quintana Roo, de acuerdo con la solicitud de información con No. de folio 00697019 se observa a detalle en el anexo 2; se han realizado actividades de socialización con las comunidades indígenas que tienen una mayor concentración de población hablante de la lengua más no se observan protocolos de acción para atender a las personas monolingües de lengua maya, siendo el idioma una brecha de comunicación que provoca la desinformación en el tema y además un desinterés en los temas gubernamentales por parte de este sector social.

En relación con los resultados obtenidos en las entrevistas hemos encontrado los obstáculos a los que se enfrenta este sector social en su intento por ejercer sus derechos, se encuentran directamente relacionados con sus necesidades básicas: salud, educación, alimentos, apoyos sociales y servicios públicos. Otro indicativo importante es el desinterés que tienen respecto a las acciones emprendidas por el gobierno, se sienten utilizados cuando requieren su voto, así lo menciona el informante 5:

“sólo vienen a vernos, nos traen despendas cuando quieren que votemos por ellos y si no tienes tu IFE no te dan nada”.

A pesar del intento de la investigadora por despertar nuevamente el interés hacia las acciones del gobierno, haciendo de su conocimiento los casos de éxito que ha tenido el PlanDAI²⁹ en el país; la respuesta fue negativa dado presentar una solicitud de información representa trasladarse a la cabecera municipal gastando el poco dinero que gana trabajando y no lo haría porque su principal prioridad es trabajar para llevar alimentos a su familia.

Para finalizar, dejando a un lado el obstáculo principal (factor dinero), la posibilidad de realizar una solicitud de información está basada en las necesidades que tiene la comunidad, provocando no sólo la desinformación sino la falta de atención por parte de las autoridades, porque a lo haber quejas no existen prioridades; estas comunidades viven en un estado de total desatención en las necesidades mínimas como un centro de salud, una escuela, alumbrado público, entre otros.

PlanDAI en Quintana Roo

Por el acuerdo firmado por el Pleno del INAI, a través del cual se aprueba la política pública denomina Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información (PlanDAI), llevada a cabo el 28 de noviembre del año 2018 y a través del cual se convoca a plantear políticas públicas encaminadas a la socialización del derecho de acceso a la información, pero con especial atención en la diversificación de los usuarios de este derecho.

De acuerdo con la convocatoria emitida por el INAI, cada órgano garante conformado en los estados de la república requiere de presentar una carta donde manifieste su interés

29 PlanDAI: “Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información, que consiste por un lado, en la construcción de una Red Nacional de Socialización (RNS) del DAI constituida por Redes Locales de Socialización; por otro lado, en la formación y despliegue de personas facilitadoras del DAI, cuyos esfuerzos tendrán como objetivo incrementar el aprovechamiento de este derecho por parte de la población, principalmente por grupos sociales que se encuentran en situación de vulnerabilidad y por otros grupos poblacionales definidos”.

en participar en esta política pública y en la cual el estado de Quintana Roo además de mostrar su interés ha cumplido con todos los requisitos de la convocatoria siendo seleccionado en los años 2019 y 2020. El IDAIPQROO durante el año 2019, según lo plantea en la respuesta a la solicitud de información No. 00697019, menciona que:

“ Durante el presente año 2019, el Instituto continua en la búsqueda constante de acciones que permitan difundir entre la comunidad maya estos derechos fundamentales, por tal motivo, se tuvo para bien participar en la convocatoria del Plan de Socialización del Derechos de Acceso a la Información (PlanDAI) (...)plantea acciones que promueven el conocimiento y aprovechamiento del derecho de acceso a la información por parte de la población, de modo que se amplíe el alcance e impacto de este derecho. (IDAIPQROO, 2019b)

Para el año 2020, el órgano garante en el estado de Quintana Roo, nuevamente se suma al PlanDAI, manifestado su participación en su página de internet, pero los resultados no fueron del todo satisfactorios debido a las complicaciones a causa de la pandemia por COVID 19; dejando ver nuevamente la vulnerabilidad que puede tener este grupo social y mostrando a todas luces una línea de investigación.

El IDAIPQROO buscó de manera acertada, implementar el PlanDAI en las poblaciones con mayor concentración de personas hablantes de lengua maya, a fin de cumplir con los primeros dos objetivos específicos, que señalan:

- 1) Posibilitar que el DAI se encuentre al alcance de toda persona (...)
- 2) Ampliar y diversificar la base de personas usuarias del DAI (...). (INAI, 2018, p.4)

El órgano garante en el estado de Quintana Roo, firmó un convenio de colaboración con la Universidad Intercultural Maya de Quintana Roo (UIMQROO), que de acuerdo a la nota publicada en la página de internet del IDAIPQROO menciona: “el objetivo de la firma es mantener (...) la formación, capacitación y actualización permanente de la comunidad universitaria en materia de derecho de acceso a la información pública, transparencia, protección de datos personales y rendición de cuentas” (IDAIPQROO,

2021, p. 2).

En la práctica los estudiantes fueron invitados para recibir la capacitación, referente al tema del acceso a la información, como realizar una solicitud de información y los beneficios que conllevan el ejercer este derecho; una vez capacitados, se organiza un evento donde se visita una población para llevar a cabo la socialización, donde abiertamente se da a conocer el derecho de acceso a la información, se lleva material ilustrativo y equipo de cómputo para mostrar videos o imágenes de lo que se pretende transmitir.

Antes de llegar a las comunidades, el IDAQPROO ya se había coordinado con el delegado de cada comunidad para anunciar la invitación a los pobladores y así recibir la información que se pretendía comunicar; por lo tanto, al llegar a cada comunidad los pobladores fueron llamados a través de la bocina³⁰ para reunirse en la plaza principal. Las condiciones en cada población no permitieron instalar el equipo para presentar el material ilustrativo, por lo tanto, el personal de INAI inició la socialización del DAI a manera de plática, los pobladores muy interesados e involucrados recibieron la información.

En experiencia personal, un grupo de pobladores que asistieron, algunos se encontraban apartados del evento, pero muy amablemente el sr. Alfredo Koyoc Canul quien es colaborador en el IDAIPQROO se acercaba a ellos para invitarlos, percatándose que sólo hablaban la lengua maya; de inmediato entablo una plática totalmente en maya donde les informaba todo acerca del DAI.

Para no perder el interés en los pobladores durante la socialización se buscó la forma de interactuar dando la información primero en español y luego en lengua maya, como lo muestra la imagen:

30 Como los pobladores le llaman, que en realidad es un megáfono, este llamado es una práctica común en las comunidades en Quintana Roo, es un punto central en cada población donde además se encuentra el teléfono y su finalidad es anunciar noticias importantes, informar que llegaron a vender productos o que alguien ha recibido una llamada que debe contestar.

Figura 2. Socialización del Derecho de Acceso a la Información (DAI) en Bulukax.Socialización del DAI
en españolSocialización del DAI
en lengua maya

Nota. Elaboración propia, imagen adaptada de la red social Twitter del IDAIPQROO (Red social IDAIPQROO, 2021c).

El resultado fue exitoso dado que los pobladores que únicamente hablaban maya se acercaron y mostraron un mayor interés en conocer sobre DAI; de igual forma externaron algunas de las problemáticas que se dan en su comunidad, mismas que fueron recibidas por los facilitadores a fin continuar con el plan de acción. En la página de internet oficial del INAI, se puede observar el denominado Micrositio del PlanDAI, en el cual se presenta toda la información concerniente a la socialización, los facilitadores, el semáforo de implementación, los documentos que integran el plan y el informe final; siendo información de consulta abierta y disponible.

Retos para garantizar el acceso a la información pública de las personas monolingües en Quintana Roo.

Los principales retos para garantizar el acceso a la información pública de las personas monolingües de lengua maya en Quintana Roo, seccionando los retos a enfrentar en los posteriores eventos de socialización del PlanDAI, donde primero se ubica el reto de la comunicación del DAI a personas monolingües de lengua maya, dado que hoy en día socialmente representa el instrumento más importante para transmitir información a otro ser (humano o animal); de acuerdo con un artículo consultado de la revista Salus

se menciona que:

“ El lenguaje es la herramienta que posibilita al hombre realizar o expresar sus ideas, pensamientos, sentimientos y que se materializa a través de signos verbales produciendo la comunicación (...) El lenguaje y la comunicación están muy relacionados entre sí, donde el lenguaje aplica los signos y la comunicación se vale de diferentes elementos donde se configura los signos lingüísticos. (Simón y Gómez, 2016, pp. 2, 4)

Desde el contexto del objeto de estudio, se deduce que la comunicación estará ligada directamente con el mayor control que se tiene en el uso de la lengua maya; a mayor dominio de la lengua y su cosmogonía, mayor será el entendimiento de lo que se pretende informar. Los trabajos colaborativos para llevar a cabo la traducción a la lengua maya de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo y la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública; muestran el interés de acercar a la población hablante de lengua que ayudarán en el conocimiento de su derecho de acceso a la información. En segundo, el acercamiento a este sector social con verdadera constancia; Para llevar a cabo la tarea de dar a conocer el DAI a las personas monolingües de lengua maya en Quintana Roo, hasta la población más alejada, es considerar el traslado de personal, viáticos, equipo de trabajo y materiales a entregar; desde la capital del estado (Chetumal) hasta dichas poblaciones.

De la capital del estado hasta la cabecera municipal de Felipe Carrillo Puerto se contempla una distancia de 153 kilómetros y de la capital al municipio de José María Morelos se observa una distancia de 198 kilómetros, en la siguiente figura ocho se pueden apreciar el mapa carretero del estado de Quintana Roo. A simple vista se puede observar que la comunicación carretera es una para cada cabecera municipal, las poblaciones que conforman cada municipio son conectadas por caminos de terracería o brechas, dificultando el traslado hacia dichas poblaciones.

En tercero, buscar adecuados mecanismos para llevar a cabo las capacitaciones a las personas hablantes de lengua maya; También es necesario establecer convenios con organizaciones civiles, escuelas de nivel medio superior o universidades de otros municipios, para capacitar a otros grupos de facilitadores del DAI y estos a su vez lleven la socialización a comunidades distintas a las ya visitadas. Será necesario considerar estrategias

como las implementadas durante la pandemia, donde muchos cursos y capacitaciones se llevaron a cabo en diversas plataformas de internet proporcionando conocimiento, tal es el caso del IDAIPQROO, institución que aprovechó la tecnología de información a su alcance para capacitar a servidores públicos en diversos temas de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales; sería buena opción considerar estas plataformas para capacitar a la distancia a nuevos facilitadores de DAI o en su caso reforzar el conocimiento de quienes ya forman parte del PlanDAI.

Para los servidores públicos se hace necesario incluir capacitación en temas relacionados con una correcta atención al público y los temas de derechos humanos de los indígenas; en este grupo de servidores públicos es necesario incluir a quienes se encuentran en atención directa con el público y los altos mandos. Referente al cuarto reto, el dar seguimiento a las dudas y a las solicitudes de información elaboradas en el proceso de socialización y el resultado de su solicitud impacta en las necesidades personales o colectivas de las personas y lo que prosigue es solicitar al estado plena garantía de sus derechos fundamentales y éste cumple dando la atención o reparando un daño garantizando el derecho de las personas. Haciendo importante llevar a cabo la sensibilización de la cultura de la transparencia en los sujetos obligados

Para finalizar, se abordarán los retos más ambiciosos que a consideración de la investigadora son complejos para su ejecución, debido a la necesidad económica que se requiere para llevar a cabo un sistema de atención y respuestas especializadas; y la formación de personal con capacidades en el tema que sea hablante de lengua maya para realizar jornadas informativas bilingües; por su complejidad, estos desafíos pueden tomarse en cuenta para ejecutarse a largo plazo. El establecer un sistema de atención que le permita al monolingüe de lengua maya saber hacia dónde dirigir su solicitud de información, conocer las herramientas que el estado pone a su disposición para solicitar información, que pueden ser a través de las tecnologías de la información, por escrito, enviado por correo postal, telegrama, llamada telefónica o en su caso de manera presencial directamente en la institución pública.

Los sistemas de atención permitirán que las solicitudes de información sean elaboradas con preguntas claras y adecuadas hacia los sujetos obligados que tengan la facultad y competencia legal de contestar; a fin de que las respuestas puedan ser especializadas,

cumpliendo los tiempos establecidos, evitando la pérdida de tiempo e interés por parte de esta nueva base de usuarios del DAI (hablantes de lengua maya). Por lo que es necesario, la capacitación del DAI, los ejercicios de transparencia y el uso de los recursos, necesita enfocarse hacia las personas que conocen la lengua maya, ya sabemos que las expresiones lingüísticas e idiomáticas juegan un papel importante en la comunicación; por lo tanto, en la búsqueda de garantizar el DAI a las personas monolingües de lengua mayas es necesario que las personas que den seguimiento a estas solicitudes tengan conocimiento del lenguaje.

Conclusiones

El propósito de esta investigación es el de confirmar sí la calidad de monolingüe en el estado de Quintana Roo, representa un obstáculo para acceder a la información pública, por falta de conocimiento de la lengua maya por parte del personal en las unidades de transparencia, además de no existir personal capacitado para la atención correcta hacia las personas monolingües de lengua maya, también era necesario conocer los obstáculos y consecuencias a los que se enfrentan en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en el estado de Quintana Roo.

El primer proceso de investigación, se realizó en las diversas fuentes bibliográficas disponibles en las bibliotecas de las universidades de Quintana Roo, la biblioteca del Archivo General del Estado de Quintana Roo, las páginas de Internet y bibliografía en casa; permitió identificar que existe muy poca investigación acerca del derecho de acceso a la información de los indígenas; es por ello que, en la búsqueda de obtener más conocimiento se decidió investigar sobre el tema enfocándolo de forma específica hacia el derecho de acceso a la información de las personas monolingües de lengua Maya en el estado de Quintana Roo.

Lo anterior, debido a tres razones, la primera, se enfoca a que el maya es la lengua indígena más hablada en el estado; la segunda razón debido a la cercanía geográfica que tiene la investigadora desde su lugar de origen hacia las poblaciones que presentan mayor concentración de personas monolingües de lengua maya; y la última razón, se encuentra relacionado con el interés y apoyo que manifestaron las instituciones involucradas directamente con el tema que son: el IDAIPQRoo y el INMAYA. Para lograr este propósito

se realizaron entrevistas en algunas poblaciones del municipio de Felipe Carrillo Puerto, específicamente a personas que únicamente hablaran la lengua maya; dichas entrevistas se llevaron a cabo con el apoyo un traductor quien es colaborador en el INMAYA.

De acuerdo a la hipótesis y objetivos planteados para esta investigación de tesis respecto al derecho de accesos a la información de las personas monolingües de lengua maya, se observa que la calidad de monolingüe sí representa un obstáculo para acceder a la información pública, por diversas razones; que puede ser desde la falta de personal en las unidades de transparencia de los sujetos obligados que hablen lengua maya, los medios de comunicación, las distancias con respecto a las cabeceras municipales, la oportuna atención, la falta de mecanismo para dar atención a este sector social, etcétera.

Por lo que se acepta la hipótesis ya que, a lo largo del análisis de la bibliografía consultada, la información obtenida de las entrevistas, los datos recabados en los eventos de socialización a los que la investigadora fue invitada y los informes consultados en las páginas de internet; se encontró que el estado no cuenta con mecanismos suficientes, ni personal capacitado para brindar atención a las personas monolingües de lengua maya para acceder a la información pública en el estado.

Finalmente se sugieren futuras líneas de investigación que pueden concretarse con una propuesta cuantitativa de investigación; mismas que van en función a los retos planteados; estas propuestas futuras son:

- 1) Sistemas de atención telefónica: debido a la lejanía que tienen algunas poblaciones con respecto a las cabeceras municipales y ya que sabemos en la mayoría de las poblaciones cuentan con un teléfono; una línea de investigación podría estar sujeta a la viabilidad de establecer un centro de atención telefónica, donde la atención se proporcione completamente en maya; se puedan tomar las solicitudes de información, puedan elaborarse y enviarse la solicitud de información desde el centro de atención telefónica hacia el sujeto obligado.
- 2) Respuestas especializadas: en ocasiones los solicitantes pueden requerir información que ya se encuentra a disposición en las páginas de internet de los sujetos obligados, por lo que no es necesario realizar una solicitud de infor-

- mación; sólo es necesaria una consulta directa y de informar al solicitante; para ello se requiere de la capacitación de personal que hable lengua maya y de además tenga conocimiento en el uso de las herramientas de transparencia.
- 3) Jornadas Informativas Bilingües: a través de jornadas informativas dar a conocer las herramientas de acceso a la información y como usarlas; todo en lengua maya, a fin de despertar el interés y diversificar la base de usuarios del DAI.
 - 4) Diseño de aplicación informática: se contempla la idea de generar una herramienta informática que pueda traducir el proceso para elaborar una solicitud de información en lengua maya y quienes tengan que elaborar la contestación a dicha solicitud, no requieran de un traductor, es decir, que la misma aplicación traduzca de maya a español y viceversa; debido a la falta de personas capacitadas en los temas relacionados con el DAI y que además hablen maya, se dificulta buscar un traductor. Como primera investigación la investigadora preguntó a través de solicitud de información cuantas se habían recibido en lengua maya, la respuesta fue de una; llevando a la pregunta: se reciben muy pocas solicitudes de información en lengua maya ¿porque el portal de INFOMEX no tiene la opción de cambiar a lengua maya? ¿Por qué no existen mecanismos claros para dar atención a las personas que hablan lengua maya?

Con los datos obtenidos en la presente investigación hicieron notar los obstáculos y consecuencias que enfrentan las personas monolingües de lengua maya, será posible que los indígenas que hablan un idioma distinto presenten las mismas barreras, al parecer se convierte en otra línea de investigación que puede proporcionar datos que apoyen en el diseño de políticas públicas enfocadas a la equidad social y cultura.

Finalmente es importante apoyar en el diseño y creación de políticas públicas que apoyen en la implementación de mecanismos que acerquen a este sector social con la finalidad de ejercer su derecho a conocer lo que hacen los gobiernos con los recursos públicos; las herramientas disponibles para garantizar el derecho de acceso a la información son para todos, sin importar raza, sexo, color, idioma, nacionalidad, etcétera. Entonces este

no debería verse limitado por una barrera idiomática, el estado tiene como obligación principal garantizar nuestros derechos fundamentales y como bien sabemos el DAI forma parte de esos derechos.

Referencias

- Asamblea General de la ONU. (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. *Padres y Maestros / Journal of Parents and Teachers*, 146–145, 13–14. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos Humanos/INST 00.pdf>
- Aviña Cerecer, G. (2003). *Fantasmas mayas de Quintana Roo: etnohistoria, política, identidad y territorio* [Universidad Nacional Autónoma de México]. http://ru.atheneadigital.filos.unam.mx/jspui/handle/FFYL_UNAM/5008_TD233
- Buenrostro Alba, M. (2012). *Sistema de justicia indígena en Quintana Roo. Juzgados y jueves tradicionales mayas*. [Univesidad Nacional Autónoma de México]. <http://132.248.9.195/ptd2012/junio/0681157/Index.html>
- Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, 12 (2020). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf
- Cossío Díaz, J. R. (2002). El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México. *Revista En El Acervo de La Biblioteca Jurídica Virtual*, 307. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-derecho-constitucional/article/view/3562>
- Escobedo, J. (2003). Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública. *Derecho Comparado de La Información*, 2, 92. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/art/art3.pdf>
- Google maps, y INEGI. (2021). *Google Maps*. Mapa de Principales Carreteras Del Estado de Quintana Roo. <https://www.google.com.mx/maps/@19.8001871,-89.1187012,8z>
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Quintana Roo, 1 (2018).

<http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L169-XV-20180405-L1520180405156.pdf>

Constitución política del Estado libre y soberano de Quintana Roo, (2020). <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L176-XVI-20200714-CN1620200306D01.pdf>

IDAIPQROO. (2021a). *IDAIPQROO entre los organismos garantes de 16 estados que participarán en el Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información 2020*. <http://www.idaipqroo.org.mx/idaipqroo-entre-los-organismos-garantes-de-16-estados-que-participaran-en-el-plan-nacional-de-socializacion-del-derecho-de-acceso-a-la-informacion-2020/>

IDAIPQROO. (2021b). *IDAIPQROO y UIMQROO firman convenio de transparencia y acceso a la información pública en el marco de la jornada de socialización del PlanDAI en José María Morelos*. <http://www.idaipqroo.org.mx/idaipqroo-y-uimqroo-firman-convenio-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-en-el-marco-de-la-jornada-de-socializacion-del-plan-dai-en-jose-maria-morelos/>

IDAIPQROO, y UIMQROO. (2019). *Acta de instalación de la red local de socialización en el estado de Quintana Roo*. <https://micrositios.inai.org.mx/plandai/wp-content/uploads/2019/07/Quintana-Roo.pdf>

INAI. (2021). *Semáforo de implementación – PlanDAI 2020*. Semáforo de Implementación – PlanDAI 2020. https://micrositios.inai.org.mx/plandai/?page_id=553

INAIP. (2020). *Presenta INAIP Ley General de Transparencia en Lengua Maya*. 10 Noviembre. <http://www.inaipyucatan.org.mx/transparencia/Portals/0/html/comunicados/comunicados2020/004910112020.html>

INAIP. (2021). *Comunidad Maya Hablante*. Comunidad Maya Hablante. <http://www.inaipyucatan.org.mx/transparencia/Difusion/ComunidadMayaHablante.asp>

Meza Bernal, I. (2012). Lengua y cosmovisión. Elementos de resistencia y comunalidad en tres comunidades mayas: macehuales de Quintana Roo. *Cultura y Representaciones Sociales*. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102012000200004

- Ordaz Ana. (2020). *La Jornada Maya | Quintana Roo*. Dignatarios Mayas Presentan Constitución Quintanarroense En Su Lengua. <https://www.lajornadamaya.mx/quintana-roo/32968/dignatarios-mayas-presentan-constitucion-quintanarroense-en-su-lengua>
- Red social IDAIPQROO. (2021a). *Red social IDAIPQROO*. Ley General de Transparencia y Acceso a La Información Pública En Lengua Maya. <https://twitter.com/IDAIPQRoo/status/1328783712646012930>
- Simón, F., y Gómez, J. (n.d.). La Comunicación. *Revista de La Facultad de Ciencias de La Salud-Universidad de Carabobo*, 1, 2, 4. Retrieved January 29, 2021, from http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1316-71382016000300002

SEGUNDA PARTE

CÓDIGOS Y AVISOS DE PRIVACIDAD

La profesionalización de los órganos de transparencia en los estados de la República Mexicana.

Iván Arrazola Cortes

Doctor en Estudios Científico- Sociales con mención en Ciencia política

ivan.arrazola@udgvirtual.udg.mx

Resumen

Aunque la transparencia es un área vital que deben garantizar las instituciones gubernamentales, como parte de la rendición de cuentas y el acceso a la información, la realidad es que dicho proceso ha avanzado de manera lenta tanto a nivel federal como en los estados, de ahí la necesidad de conocer la forma en que los estados de la república mexicana han avanzado en la implementación de la estructura institucional encargada de garantizar el derecho a la información y la protección de los datos personales de las y los ciudadanos.

Palabras claves: profesionalización, órganos, transparencia.

Introducción

Un aspecto fundamental del cambio de las instituciones gubernamentales en México está ligado a la creación de órganos autónomos. Dichos órganos nacen de la necesidad de contar con instituciones confiables que sean capaces de atender aspectos fundamentales de la vida pública tanto en materia económica, electoral y de acceso a la información pública, entre otros. De tal modo que aspectos como las elecciones, los derechos humanos, la competencia económica o la transparencia por su importancia, fueron trasladados a organismos independientes de la administración pública.

Con los cambios realizados a las leyes de transparencia se estableció que los órganos locales de los estados adquirirían la categoría de organismos autónomos, los estados debían incorporar en sus constituciones la creación de organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho a la información. Dichos cambios se dieron en un contexto en el que, si bien los estados deben dar cumplimiento al mandato constitucional, lo hicieron elaborando distintas reglas para la conformación de estos organismos. De ahí que este trabajo se propone conocer las reglas con las que se integran los órganos de transparencia en los estados de república, analizando las constituciones y las leyes de transparencia, así como los procesos para la selección de los integrantes de cada uno de los 32 órganos de transparencia de los estados de la república mexicana.

Aunado a los cambios que se han introducido en las leyes sobre transparencia, se han incorporado una serie de principios tanto en el proceso de selección de los órganos colegiados como en su funcionamiento que deben perseguir los encargados de elaborar las normas y de hacer que se cumplan. Las nuevas leyes señalan principios como la imparcialidad, la especialidad y el que sean colegiados. En ese sentido cada estado del país ha fijado sus propios criterios para tratar de integrar a los organismos autónomos.

El principal referente para la designación de los miembros de los órganos garantes de Transparencia lo ha establecido el Instituto Nacional de Acceso a la información (INAI). Para la selección de los comisionados que integran el INAI participa la Cámara de Senadores que es la encargada de hacer consultas a expertos para hacer las listas de aspirantes y de elegir a los comisionados por medio de una mayoría calificada, el poder Ejecutivo

podrá objetar la designación. En el caso de los estados prevalece un proceso heterogéneo en la selección de los comisionados de los órganos garantes de los estados de la república, si bien en la selección de los comisionados tiene una participación fundamental el poder legislativo local, los requisitos para participar en la convocatoria y los procedimientos para integrar los órganos garantes varía de forma significativa en los estados haciendo en ocasiones más o menos visible el proceso de selección.

Posiblemente el mayor referente que se tiene en México en materia de procesos de selección para la integración de órganos autónomos a nivel local es el Instituto Nacional Electoral. En las reformas a la ley electoral aprobadas en el año de 2014, se estableció un mecanismo para librar de toda influencia tanto al poder Ejecutivo como al Legislativo en las elecciones locales, la atribución de intervenir en el proceso de integración de los Órganos Públicos Locales Electorales de los OPLE se les retiró a los poderes públicos estatales, siendo el INE el único facultado para integrar los OPLE, con un criterio uniforme para todo el país.

La profesionalización del sector público en México

La profesionalización se relaciona con diferentes aspectos de la gestión pública, de acuerdo con Mora (2016), la profesionalización está asociada con diferentes significados: un primer significado se relaciona con las herramientas con las que las organizaciones dotan a su personal para poder desarrollar las funciones necesarias para cumplir con sus metas; un segundo significado se relaciona con la generación de esquemas que delinean la forma en la que el personal ingresa, permanece y asciende dentro de las organizaciones; un tercer significado se relaciona con la forma en que las organizaciones usan diferentes esquemas para contratar personal, tomando en cuenta las capacidades, habilidades al momento de ser seleccionados para su ingreso.

En el caso particular de México el tema de la profesionalización ha estado directamente asociada con la erosión de la legitimidad del poder público en México. Las crisis económicas de los últimos sexenios, los escándalos de corrupción y la escasa confianza que muestra la ciudadanía en las instituciones políticas y los pobres resultados de las administraciones han provocado que esta sea un tema recurrente en las agendas de gobierno y en las campañas políticas durante al menos los últimos 40 años. Esto se agrava por los problemas políticos que aquejaron al país con el predominio de un Estado semiautorita-

rio, de partido dominante, de naturaleza clientelista y en gran medida organizado bajo el “sistema de botín” (es decir, el nombramiento generalizado de funcionarios públicos por el presidente de acuerdo con los compromisos de los grupos y personajes que lo ayudaron a ganar la elección) lo que generó graves distorsiones en la administración pública al no generar una burocracia racional que participara en la toma de decisiones de manera directa y que prevaleciera la lealtad personal por encima del cumplimiento de las normas.

Otra de los elementos que caracterizó al Estado mexicano derivado de la falta de democracia y rendición de cuentas al interior de las instituciones públicas, “fue la constitución de “numerosos “equipos” o “camarillas” (grupos de funcionarios formados alrededor de algún personaje con futuro político), lo cual afectó el proceso de profesionalización administrativa y provocó una visión de los recursos públicos como propiedad grupal” (Dussauge, 2010, p. 213). Todos estos factores fueron minando la credibilidad de un Estado que además de la mala gestión de los recursos humanos entregó malos resultados en materia económica y social.

Tres etapas son las que marcan el cambio de la administración pública en México, de acuerdo con Alberro (2010), los cambios en la administración pública mexicana han estado fuertemente vinculados con el modelo económico que se ha establecido en el país: una primera etapa ha estado caracterizada por una presencia amplia del Estado en diferentes sectores que abarcan desde lo social hasta lo cultural; una segunda etapa está caracterizada por el modelo de libre mercado, en el hay un retiro del Estado de los diferentes sectores en los que se había involucrado y se da un adelgazamiento de éste; la tercera etapa comienza en los años noventa con el cambio político y la alternancia, donde las demandas ciudadanas plantean profundas reformas a la estructura gubernamental en México. Si bien en otros momentos de la historia del país se habían planteado cambios sustantivos al funcionamiento de la administración la etapa de la transición política constituye un momento fundamental ya que es ahí donde se plantea un verdadero cambio a la estructura institucional haciéndola más confiable e independiente del modelo tradicional que hasta ese momento había administrado al país.

Para dar respuesta a las diversas demandas que planteó la sociedad se dieron una serie de reformas a la estructura administrativa del Estado mexicano, fundamentalmente en el ni-

vel federal. Es precisamente a partir del momento en que se agudiza la crisis de legitimidad del Estado mexicano y que se profundizan las reformas con el objetivo de disminuir la corrupción, eliminar el nepotismo y mejorar la estructura administrativa. De acuerdo con Dussauge (2010) a partir de 1982 se creó una institución encargada precisamente de revisar el funcionamiento de la administración pública federal.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación creada en 1982 tuvo como principal objetivo establecer un sistema de control interno de la administración, esta institución con el paso del tiempo se transformó y en el sexenio de Ernesto Zedillo cambió su nombre por el de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que además de las funciones de control interno, se le sumaron las funciones de modernización administrativa. El cambio más reciente que experimentó dicha dependencia fue en el año 2003 que nuevamente cambia de nombre y se convierte en la Secretaría de la Función Pública y entre otras encomiendas se le añadió el normar e implementar el servicio civil de carrera. Como se puede observar los cambios institucionales han sido graduales y todos han apuntado a realizar cambios específicos en la estructura administrativa del Estado mexicano, hay que señalar que estas modificaciones también han sido implementadas en los estados de la república con el objetivo de mejorar tanto sus procesos como sus estructuras administrativas.

La política de transparencia en México

Por transparencia se puede entender de acuerdo López Ayón como “una cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental, tanto de individuos como de grupos y organizaciones” (López Ayón, 2017, p. 278-279). Estos flujos de información se vuelven vitales dentro de una democracia ya que ayudan a fortalecer la participación de los ciudadanos. De acuerdo con Guerrero (2010), “La transparencia y el derecho de acceso a la información pública son componentes muy importantes de un régimen democrático, debido a que inciden en las formas de ejercer el poder, de tomar decisiones y de utilizar los recursos públicos” (Guerrero, 2010, p. 254).

La política de transparencia y acceso a la información se ha construido de forma paulatina en México. Los esfuerzos comienzan a finales de los años 70 con la reforma política, en la que se incorpora en el artículo 6º de la Constitución el derecho a la información.

Si bien el derecho estaba consagrado en la Constitución tuvieron que pasar por lo menos un par de décadas para constituir una institución que se encargara precisamente de garantizar este derecho a los ciudadanos en México. En buena medida estos cambios fueron impulsados por la sociedad civil y el ambiente de democratización en México, estos aspectos se conjugaron para dar un primer impulso a la transparencia sobre todo a nivel federal.

Como en otros aspectos, los cambios gubernamentales en México en materia de transparencia no han estado exentos de críticas, en primer lugar, porque los cambios a nivel federal no se han dado a la par en los estados; en segundo lugar, porque los actores políticos locales son los que en muchas ocasiones se oponen a los cambios, y, en tercer lugar, porque la fuerza de la sociedad civil no es la misma para exigir y vigilar que los cambios se generen con los estándares más altos de calidad. Esto ha generado entre otros inconvenientes, el que no exista un piso mínimo para saber la forma en la que se debe de clasificar la información, en que se establezcan exigencias de diversa índole para entregar la información por parte de los sujetos obligados

Algunos de los elementos más preocupantes que distintos analistas han identificado guardan una estrecha relación con la forma en que las políticas de transparencia se implementan en los estados del país, “Muchos institutos locales de acceso a la información carecen de la estructura legal y de los recursos necesarios para ejercer su función. Además, existe el riesgo de que éstos sean usados por los gobernadores para sus intereses políticos” (Franco y Pardinas, 2013, p. 233). Hay por lo tanto problemas que guardan una relación directa con el funcionamiento de las instituciones de transparencia y su independencia. En ese sentido uno de los puntos fundamentales que se deben de analizar es el de la integración de dichos órganos. Existen distintos procedimientos para la designación de los presidentes de los órganos garantes, consejeros o comisionados a lo largo del país, muchas veces, sujetos a la discrecionalidad de las autoridades o de las fuerzas políticas (Guerra, 2013).

Los organismos autónomos en México

La aparición de los organismos autónomos en México ha proliferado en las últimas décadas. “Los órganos constitucionales autónomos son aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado. También pueden ser los que actúan con independencia en sus decisiones y estructura orgánica, depositarios de funciones estatales que se busca desmonopolizar, especializar, agilizar, independizar, controlar y/o transparentar ante la sociedad, con la misma igualdad constitucional” (Ugalde, 2005, p. 254). Estos órganos cumplen una función primordial dotar de mayor vigilancia y control las acciones del poder público y en última instancia garantizar el ejercicio de ciertos derechos fundamentales de los ciudadanos.

Un aspecto novedoso de los órganos autónomos en México es que la dirección de estos órganos es colegiada, otro elemento que se destaca es que se busca que estén constituidos por los mejores perfiles, además “son espacios privilegiados para la participación ciudadana en tanto que la autonomía es una actuación que se lleva a cabo por fuera de los partidos políticos y de los grupos de presión” (Ruíz, 2017, p.159).

Cansino y Patiño (2020) identifica los siguientes elementos que distinguen a los órganos autónomos: a) estar establecidos y formalizados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad (Cansino y Patiño, 2020, p. 22). Dichas funciones garantizan entre otras cosas que sus competencias estén normadas por la Constitución, lo cual indica que su actuación se apega a derecho, aunque su actuación es autónoma mantienen una relación estrecha con el resto de las instituciones estatales para guiar su actuación e intervenir en casos extraordinarios, como por ejemplo en el caso de políticas públicas relacionados con la generación de identificaciones oficiales o la elaboración de formatos declaraciones patrimoniales. Por último, disponen de los recursos para realizar su función, aunque esto no es el del todo claro, en muchos casos los institutos no cuentan con el personal necesario para realizar sus funciones o bien están sujetos a las presiones que les imponen los poderes públicos en los estados como el congreso local o el Ejecutivo.

A pesar de la importancia que han adquirido los órganos autónomos tanto a nivel federal como estatal se han vertido diferentes críticas, Cansino y Patiño (2020) señalan que el proceso de selección de los integrantes de estos órganos “es claramente antidemocrático y sujeto a procesos políticos partidistas en el Congreso y en el Ejecutivo, contrarios a la condición de autonomía que define a los OCAS. Invariablemente, el perfil técnico exigido a cada aspirante es filtrado y evaluado, con total discrecionalidad política, en el Congreso” (Cansino y Patiño, 2020, p. 41).

Además, otra crítica se relaciona con el origen de estos organismos, “en México se crearon desde el poder con fines de legitimación de las propias élites y nunca han estado fuera del control y la operación de sus agentes, ya sean partidistas o gubernamentales, con lo que la pretendida autonomía que los define formalmente es más cosmética que real” (Cansino y Patiño, 2020, p. 43). La posibilidad de que estos órganos surjan de una verdadera demanda ciudadana se diluye al ser una reforma que viene desde arriba según lo señalado por Cansino y Patiño, de esa forma más que una respuesta auténticamente ciudadana constituye un paliativo a los problemas de gobernabilidad, por lo que es necesario que en tanto en la confección de reglas e instituciones se lleve a cabo un ejercicio con auténtica participación ciudadana.

La selección de los integrantes de los órganos garantes de transparencia

En la selección de los comisionados la ley General de Transparencia y Acceso a la Información en su art. 38 se establecen los criterios que se deberán seguir tanto a nivel federal como estatal “El Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los Organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán Comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía”

Además, se añade en el mismo art. 38 que “en los procedimientos para la selección de los Comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación

de la sociedad”.

Como se indicó en apartados anteriores cada estado estableció las normas para la integración de los cuerpos colegiados que integrarán los órganos garantes en los estados. Si bien se pueden encontrar consensos en puntos fundamentales que se encuentran establecidos por ley sobre quién toma las decisiones, una realidad es que también hay pequeñas variaciones en aquellos aspectos que cada estado puede establecer reglas específicas sobre requisitos o procedimientos.

Tabla 1. Método de elección de los órganos autónomos

Término utilizado	Número de entidades	Entidades
Mediante votación por el Congreso Local	32	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.

Nota. Elaboración propia con datos de las constituciones y leyes de transparencia locales

Como se muestra en la tabla 1 en todos los casos los congresos locales son quienes se encargan de designar a los integrantes de los órganos garantes, este proceso de selección es el que se generó a partir de la reforma de 2014 que estableció que el poder legislativo en cada uno de los estados sería el responsable de elegir a los comisionados.

Anteriormente había casos en los que el Ejecutivo estatal presentaba la propuesta al congreso local o había casos como el de Nayarit en que los un consejo empresarial y el colegio de notarios y abogados hacían las propuestas de consejeros, con esto lo que se buscó fundamentalmente es eliminar la influencia del gobernador sobre los comisionados elegidos, aun así, en la mayoría de los estados el gobernador puede objetar la designación de los comisionados.

Tabla 2. Órgano que integra las propuestas

Término utilizado	Número de entidades	Entidades
Comisión del Congreso del Estado	26	Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Coahuila, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Ciudad de México.
Comisión mixta ejecutivo-legislativo	2	Chihuahua, Guanajuato.
Comité independiente	3	Baja California Sur, Baja California, Jalisco.
Poder Ejecutivo	1	Colima.

Nota. Elaboración propia con datos de las constituciones y leyes de transparencia locales

La tabla 2 muestra que, aunque el apoyo de expertos en la selección de los mejores perfiles es un elemento primordial para asegurar la imparcialidad de los miembros de los órganos garantes, su presencia sigue siendo mínima en la mayor parte de los estados. Para garantizar la confiabilidad en el proceso las comisiones deberían de estar conformadas por expertos, académicos y miembros de la sociedad civil que realicen una revisión meticulosa de los perfiles para tratar de seleccionar a los mejores prospectos. Como se puede apreciar en la mayor parte de los estados la integración de las listas de aspirantes recae directamente en una comisión del poder legislativo, si bien es parte de sus facultades, la principal desventaja que presenta este esquema es que en la selección participan únicamente las fuerzas políticas, lo que se presta a un juego de negociaciones políticas para determinar la selección de los aspirantes lo que puedes restar independencia a los perfiles elegidos. Como se puede apreciar en prácticamente la mayoría de los estados la decisión recae en el poder legislativo.

Tabla 3. Estudios profesionales

Término utilizado	Número de entidades	Entidades
Título de licenciatura	28	Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas, Baja California Sur, Baja California, Nuevo León.
No piden título	4	Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Ciudad de México.

Nota. Elaboración propia con datos de las constituciones y leyes de transparencia locales

La profesionalización es un aspecto que se mide de diferentes formas, aunque un aspecto fundamental es que los aspirantes tengan los conocimientos necesarios para llevar a cabo las tareas. En esta revisión como lo indica la tabla 3 al menos la mayoría de los estados establecen como requisito el que los aspirantes tenga título de licenciatura, lo que asegura que los aspirantes cuentan con una profesión.

Tabla 4. Experiencia en transparencia

Término utilizado	Número de entidades	Entidades
No menciona experiencia	9	Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Estado de México, Nayarit, Veracruz, Ciudad de México.
Si menciona experiencia	23	Baja California Sur, Baja California, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas, Hidalgo, Morelos, Sinaloa.

Nota. Elaboración propia con datos de las constituciones y leyes de transparencia locales

Al ser un capo novedoso en el país, la realidad de los órganos de transparencia pasa muchas veces por el trabajo en la labor contenciosa, sin embargo, dada la amplitud de funciones que tienen los órganos garantes, es necesario que los órganos estén integrados de forma balanceada, de tal forma, que estén cubiertas todas las actividades que desarrollan los órganos garantes y que se incorporen a diversos perfiles además de abogados. El número de posgrados en transparencia ha venido creciendo en el país, así como la presencia de estos temas tanto en las agendas nacionales como internacionales lo que es una muestra de que el tema se encuentra en auge y crece día con día el interés sobre estos temas. Un tema que seguramente debe de revisarse es cómo es que las comisiones ponderan este elemento en las evaluaciones.

Tabla 5. Tipo mayoría legislativa para elegir a los comisionados

Término utilizado	Número de entidades	Entidades
Dos terceras partes	27	Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas, Ciudad de México, Nuevo León, Veracruz, Yucatán
Mayoría simple	2	Hidalgo, Chiapas.
Sin especificar tipo de mayoría	3	Baja California Sur; Quintana Roo.

Nota. Elaboración propia con datos de las constituciones y leyes de transparencia local

La mayoría de las constituciones establecen el mismo tipo de mayoría que se emplea nivel federal para la selección de los aspirantes a los órganos garantes, que es una mayoría calificada de acuerdo con la tabla 5. Este tipo de mayoría tiene sentido si se toma en cuenta que la selección surge de una gran coalición en la que la mayoría de las fuerzas políticas que conforman la legislatura deberán de estar de acuerdo y que la decisión no recaiga en una sola fuerza política, esto dota de mayor legitimidad a los órganos. El elemento que no sería favorable con dicha mayoría es que se dé una falta de consenso, lo que pudiera frenar la conformación del órgano garante.

Tabla 6. Aplicación de exámenes para elegir a los comisionados

Término utilizado	Número de entidades	Entidades
No menciona	24	Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas, Ciudad de México.
Si	8	Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Jalisco, Veracruz, Nayarit, Puebla, Tlaxcala.

Nota. Elaboración propia con datos de las constituciones y leyes de transparencia locales

Los exámenes constituyen un criterio objetivo por medio del cual se pueden determinar los conocimientos que un aspirante tiene en la materia o cómo se actúa ante determinadas condiciones en el análisis de una serie de casos, sin embargo, se observa que la mayoría de los estados no aplican estas pruebas. Si bien este no es el único criterio que se debe tomar en cuenta si permite hacer una selección mucho más precisa e imparcial, que si la selección se basa únicamente en la revisión de los expedientes o en las opiniones de los miembros del poder legislativo o de la comisión asignada para esta labor. Dichas pruebas permiten medir el nivel de conocimiento que tienen los aspirantes que desean ocupar una vacante al interior de dichos órganos. Un punto importante con relación a las evaluaciones es que, si bien se requieren perfiles técnicos, con experiencias en áreas como el derecho, también es importante que tengan conocimientos en materia de gestión pública, políticas públicas, aspectos culturales y sociales sobre el tema.

Tabla 7. Realización de entrevistas a aspirantes a comisionados

Término utilizado	Número de entidades	Entidades
No	15	Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas, Coahuila, Ciudad de México, Tlaxcala.
Si	17	Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Yucatán, Campeche, Colima, Chiapas, Morelos, Nayarit, Puebla.

Nota. Elaboración propia con datos de las constituciones y leyes de transparencia locales

La entrevista entre otros aspectos permite conocer más de cerca los conocimientos y la experiencia que tienen los candidatos en temas específicos, existe la posibilidad de plantearle casos de estudio o determinar qué tan actualizados son sus conocimientos sobre la materia o realizar un análisis prospectivo, en la tabla 7 se puede apreciar que más de la mitad de los estados si utilizan este mecanismo para evaluar las postulaciones. En estos procesos generalmente apoyan los miembros del comité evaluador, lo que da la posibilidad de tener varios puntos de vista para determinar el conocimiento y hacer una valoración de las respuestas de los aspirantes. Este es un criterio en el que si existe una métrica adecuada puede ayudar a realizar una evaluación objetiva de las opiniones y los conocimientos de los aspirantes y ayuda a complementar la información documental que pueda presentar. Un aspecto que puede ayudar a reforzar la transparencia del proceso es que las sesiones de entrevista sean públicas para poder dar seguimiento al proceso en su conjunto.

Tabla 8. Duración en el cargo de los comisionados

Término utilizado	No. de entidades	Entidades
7 años	24	Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.
6 años	3	Campeche, Puebla, Ciudad de México.
5 años	3	Baja California, Jalisco, Oaxaca.
4 años	1	San Luis Potosí.
3 años	1	Michoacán.

Nota. Elaboración propia con datos de las constituciones y leyes de transparencia locales

La duración en el cargo se encuentra establecida en la LGTAIP, dos terceras partes de los estados establecen en sus constituciones que la duración máxima de los comisionados es de siete años. El tiempo de duración busca que trascienda la duración de un sexenio y con ello no se genere algún tipo de compromiso o presión por parte del poder Ejecutivo, también parece ser el tiempo adecuado para que se pueda desarrollar un proyecto institucional, dadas las amplias funciones que desarrollan los órganos garantes. De hecho, prácticamente todos los estados están por encima de la media en la duración en el cargo que sería de 3.5 años. Solo el estado de Michoacán contempla la reelección ya que los comisionados duran 3 años en el cargo y por lo tanto no rebasan el límite de los siete años en caso de que sean reelectos.

Tabla 9. Reelección de los comisionados

Término utilizado	Número de entidades	Entidades
Reelección	1	Michoacán
Sin reelección	19	Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Zacatecas, Ciudad de México, Baja California Sur, Campeche, Sonora.
No menciona	12	Chiapas, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Estado de México.

Nota. Elaboración propia con datos de las constituciones y leyes de transparencia locales

Respecto a la reelección hay un consenso prácticamente unánime en que este mecanismo no se puede aplicar, por la duración en el cargo que se establece en cada uno de los estados. En prácticamente todos los casos la duración del periodo es de más de tres años, lo que imposibilita buscar la reelección ya que el tiempo máximo que pueden permanecer en el cargo es de siete años.

Tabla 10. Número de comisionados por órgano garante

Número de comisionados	Número de entidades	Entidades
7	1	Ciudad de México.
3	27	Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas.
5	4	Coahuila, Estado de México, Hidalgo, Nuevo León.

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones y leyes de transparencia locales

Es curioso apreciar cómo es que se conforman los órganos, generalmente el criterio que prevalece es que sean tres el número de comisionados por órgano garante, si bien con esto se garantiza el que sea un número impar, habría que revisar si es un número suficiente para poder realizar todas las funciones que les confiere la ley, una de los aspectos que más padecen los órganos autónomos es la falta de presupuesto y de recursos humanos para poder realizar su trabajo, en ese sentido se debe profundizar en estudios que muestren si la infraestructura con la que cuentan es suficiente para poder hacer su trabajo.

Conclusión

Los 32 estados de la república tienen procesos de selección que tratan en la medida de lo posible de dar cumplimiento con el mandato constitucional y con los principios que marcan sus procesos de integración con relación a la imparcialidad, profesionalismo y transparencia que debe de prevalecer en los procesos de selección, no obstante, en la mayoría de los casos sigue prevaleciendo el criterio político sobre el criterio técnico en la selección de los integrantes de los órganos garantes.

Uno de los elementos que sin duda puede ser problemático es que a pesar de que existen legislaciones mucho más completas que incluyen entrevistas, que incluyen exámenes, y esos exámenes son aplicados por instancias independientes como pueden ser universidades o comités de expertos, en ningún caso se menciona que las puntuaciones serán tomadas en cuenta para la designación final. En ese sentido los Congresos estatales siguen teniendo un peso determinante en la selección de los comisionados que los puede llevar a actuar con mayor discrecionalidad. La principal problemática de que sea el legislativo exclusivamente el que haga la propuesta es que crea un compromiso natural entre el órgano y el poder legislativo, que puede afectar la independencia del órgano garante en la toma de decisiones

La legislación de Colima establece que el Ejecutivo elaborará la lista de aspirantes e inclusive la propia ley señala que lo podrá hacer de manera discrecional, aunque se apoye en las instituciones de educación superior para hacer la propuesta. El hecho de que en las legislaciones se contemple la realización de un examen garantiza que se puedan medir los conocimientos de los aspirantes y tener una valoración objetiva de los perfiles en base a su conocimiento, sin embargo, los estados que utilizan este criterio siguen siendo una

minoría comparados con los que no lo utilizan.

El principal problema que se observa es el hecho de que la decisión se concentre en el congreso sin que necesariamente se haga una consulta amplia a la sociedad o esto se concrete en una serie de medidas en específico. Por ejemplo, la legislación de Jalisco establece entre los requisitos que deben de cubrir los aspirantes, que su postulación venga respaldada por el apoyo de una institución a través de una carta expedida por ésta, si bien no se puede garantizar que el respaldo de una organización garantice el requisito de consulta a la sociedad, si le agrega por lo menos un elemento de presencia de organizaciones no gubernamentales en el tema. Respecto a la experiencia, algunas leyes establecen años de experiencia mientras que otras leyes mencionan que se debe tomar en cuenta la experiencia en la materia para integrar los órganos sin que se tenga un criterio homogéneo.

Referencias

- Alberro, I. (2010). Impacto de la economía política en la administración pública: liberalismo económico y democracia. En Méndez, J. (Coord.), *Los grandes problemas de México*. XIII Políticas públicas. COLMEX.
- Cansino, C y Patiño, L. (2020). ¿Cuál autonomía de los Órganos Constitucionales Autónomos en México? El caso del Instituto Nacional Electoral en perspectiva comparada. *Ius Comitiális* / Año 3 Número 5 / enero - junio 2020.
- Dussauge, M. (2010). Combate a la corrupción y la rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos. En Méndez, J. (Coord.), *Los grandes problemas de México*. XIII Políticas públicas. COLMEX.
- Franco, E. Pardinas, J. (2013). El Acceso a la Información Pública en México: Antecedentes, Conquistas y Retos. En *10 años de Transparencia en México*. IFAI
- Guerra, O. (2013). Fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia. Red por la Rendición de Cuentas-CIDE.

- Guerrero, M. (2010). EL IFAI, el acceso a la información y la transparencia. En Méndez, J. (Coord.), *Los grandes problemas de México. XIII Políticas públicas*. COLMEX.
- López Ayón, S. (2017). La Transparencia gubernamental. En Esquivel, G. Ibarra, F. Salazar, P (Coords.) *Cien ensayos para el centenario*. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 2: Estudios jurídicos. UNAM-Senado de la República.
- Mora, S. (2016). La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México. Argumentos. UAM-Xochimilco, año 29, núm. 82, septiembre-diciembre 2016.

El aviso de privacidad en México y España

Cinthia Hernández Gallegos

Licenciada en Derecho, Asesora en el Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Correo electrónico: cinthia-hg@outlook.com

Resumen

En el presente trabajo se abordan apartados en los que se plantea la protección a los datos personales a través del aviso de privacidad en México y en España, por lo que, se realiza un estudio comparado de las particularidades del derecho humano a la protección de datos personales a través de los avisos de privacidad tanto en México como en España, para conocer cómo norman qué requisitos establecen para los avisos de privacidad, identificando las semejanzas y diferencias en ambos países, para lo cual, el trabajo se compone de tres apartados.

Se realiza un análisis respecto a cuál es la autoridad encargada de garantizar el derecho a la protección de datos personales, el marco regulatorio de este derecho y como se concibe el aviso de privacidad y las características básicas que deben contener el aviso de privacidad o mejor conocido como aviso legal o políticas de privacidad relacionado con la protección de datos personales a través del aviso de privacidad en México, donde primeramente se realiza un análisis de la auto-determinación informativa relacionada con la importancia de conocer los avisos de privacidad, además, se identifica la autoridad encargada de garantizar el derecho humano a la protección de los datos personales, el marco jurídico, el concepto de aviso de privacidad y los requisitos mínimos que debe contener un aviso de privacidad simplificado e integral. Se concluye que efectivamente la

protección de datos personales ha tenido un progreso importante en la Unión Europea de la cual, España forma parte, sin embargo, en México se están haciendo también grandes esfuerzos para garantizar el derecho humano a la protección de datos personales, esto con el propósito de otorgar a las personas mayor control sobre sus datos personales.

Palabras clave: derecho humano; datos personales; aviso de privacidad; México; España.

La protección de datos personales a través del aviso de privacidad en México

En esta primera parte se abordará el caso de México, al respecto, cabe señalar que los avisos de privacidad están estrechamente relacionados con la autodeterminación informativa que de acuerdo a la concepción expuesta por Tábara Andrea Romero Cerdán nace como un nuevo derecho fundamental a la protección de datos en el campo de la informática, en virtud de las amenazas que representan para las personas los avances de las nuevas tecnologías, es decir, el bien jurídicamente tutelado en la protección de datos no se identifica exclusivamente con la esfera íntima o privada de las personas, sino que también se extiende a garantizar otros valores y libertades de las personas, como la facultad para ejercer control sobre la información personal que le concierne, contenida en registros públicos o privados, especialmente los almacenados mediante medios informáticos (Romero, 2018, p. 235).

Mientras que, de acuerdo a la postura de Mario Masciotra la autodeterminación informativa se concibe como la facultad de disponer sobre la revelación y el uso de los datos personales que integra todas las fases de elaboración y tratamiento de datos, considero importante iniciar con las nociones de estos autores respecto de la autodeterminación informativa toda vez que, tiene que ver con el derecho que tiene toda persona a decidir, determinar y controlar a qué entes públicos o, privados otorga acceso y tratamiento a sus datos personales, en ese orden de ideas. (Masciotra, 2018).

Si bien, el titular de los datos personales decide con quien comparte sus datos, también lo es que, al proporcionarse datos personales, el particular debe conocer el aviso de privacidad, en el cual, se le haga del conocimiento la finalidad de recabar sus datos personales, que se le explique el tratamiento que se dará a dichos datos, así como hacerle del conocimiento el procedimiento que puede iniciar en caso de que no esté de acuerdo con

el tratamiento que se dé a sus datos personales, para que pueda hacer uso del ejercicio de sus derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición).

En México es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales el órgano autónomo constituido constitucionalmente para garantizar el derecho humano a la protección de datos personales, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, éste órgano garante para la protección de los datos personales en posesión de entes públicos y privados, aplica la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.

El aviso de privacidad está estrechamente relacionado con la protección de datos personales, ello, derivado del hecho de que los entes públicos y privados recaban datos personales de las personas y precisamente el aviso de privacidad se utiliza para justificar para que necesitan recabar esos datos personales y el tratamiento que se le dará a los mismos, en ese sentido es de señalarse que el artículo 3, fracción II, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados establece que el aviso de privacidad es el documento a disposición del titular de forma física, electrónica o en cualquier formato generado por el responsable, a partir del momento en el cual se recaben sus datos personales, con el objeto de informarle los propósitos del tratamiento de los mismos (Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos obligados, 2017).

Asimismo, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares en su artículo 3, fracción I, conceptualiza como aviso de privacidad el documento físico, electrónico o en cualquier otro formato generado por el responsable que es puesto a disposición del titular, previo al tratamiento de sus datos personales, (Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares, 2010)

Así pues, con el aviso de privacidad lo que se pretende, es dar certeza a las personas de que conozcan qué tratamiento se dará a sus datos personales, esto con el objeto de que no se vulnere su derecho a la intimidad, esta postura de priorizar la protección del derecho a la intimidad es sostenida por Ma. Carmen Macías Vázquez y David Cienfuegos Salgado

en la obra *Protección de la Persona y Derechos Fundamentales*, idea que fortalece en la práctica el contenido del artículo 6 de la carta magna, además, en la obra en cita se habla del derecho de la persona física, de no permitir la intromisión de extraños, en lo que respecta al ámbito de su reserva individual (Vázquez y Cienfuegos, 2016), es decir, la intimidad tiene que ver con lo que sucede en la vida privada de las personas, que por regla general las personas desean proteger con un empeño mayor por considerarlo parte esencial de su persona.

Por su parte, Evelyn Téllez Carvajal señala que la protección de datos personales es fundamental para el disfrute del derecho a la vida privada y familiar de una persona postura establecida en la obra *Derecho y TIC. Vertientes Actuales*, criterio que fortalece la idea de que los avisos de privacidad deben ser claro y preciso en cuanto a las finalidades y alcances para los cuales se recaban los datos personales, en el entendido que sólo de este modo se estaría garantizando la protección de datos personales de los particulares para lograr el disfrute de una vida privada plena (Téllez, 2016).

Es importante señalar que, entre los múltiples datos personales que recaban las personas físicas y/o morales al realizar algún trámite público o privado son datos como: la filiación, fecha y lugar de nacimiento, domicilio, estado civil, raza, religión, inclinaciones políticas, ingresos, cuentas bancarias, historia clínica etcétera, dichos datos, al ser recopilados en diferentes centros de acopio (como lo son registros censales, civiles, parroquiales, médicos, académicos, deportivos, culturales, administrativos, fiscales, bancarios, laborales etcétera) ya no por medios exclusivamente manuales sino con el apoyo de medios automatizados, provocando una gran concentración, sistematización e instantánea disponibilidad de este tipo de información para diferentes fines, esta postura es del autor Julio Téllez Valdés en la obra *Derecho Informático* es decir, estos datos de los cuales se hace referencia, deben resguardarse de la vista de terceros para impedir el acceso no autorizado (Téllez, 2008).

En relación con lo anterior, cabe señalar que los datos se clasifican en datos personales y datos personales sensibles, en ese sentido el artículo 3, fracción X, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, estipula qué son los datos sensibles, determinando que son aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un

riesgo grave para éste. De manera enunciativa más no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente o futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, opiniones políticas y preferencia sexual.

En ese orden de ideas, los datos se dividen en datos personales y datos sensibles, sin embargo, aún y cuando su naturaleza es distinta por el contenido del dato de que se trate, también lo es que, deben protegerse de igual manera, por pertenecer a la esfera íntima y privada de la persona, y cuando los titulares de los datos personales y/o sensibles los proporcionen, deben conocer el contenido del aviso de privacidad, situación que en México no tenemos esa cultura de dar ese cuidado a los datos personales, lo comento, porque ¿Cuántas de las personas al proporcionar datos personales pedimos nos muestren el aviso de privacidad o, preguntamos qué harán con los datos o, qué medidas se tendrán para su debido cuidado? Y también es poco común, que quien recaba los datos personales ya sea un ente público o privado, tenga la precaución de dar o siquiera informar cuál es el tratamiento que se dará a los datos personales recabados, por lo que es preocupante dicha situación.

Por estos motivos, se hace interesante estudiar qué es el aviso de privacidad y los requisitos que debe contener, al respecto, Ana Belem Hernández González, refiere que es el documento físico, electrónico o en cualquier otro formato, que debe ser generado por quien lleva a cabo el tratamiento de los datos, debiendo ponerlo a su disposición antes del tratamiento de los datos y de acuerdo con la misma autora éste debe contener:

- a) la identidad y domicilio del responsable que recaba los datos;
- b) las finalidades de su tratamiento;
- c) las opciones y medios que el responsable ofrezca a los titulares para limitar su uso o divulgación;
- d) los medios para ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición;
- e) en su caso, las transferencias de datos que se efectúen, y

f) el procedimiento y medio por el cual el responsable comunicará a los titulares de cambios al aviso de privacidad, y en el caso de datos personales sensibles, el aviso de privacidad deberá señalar expresamente que se trata de este tipo de datos (Hernández, 2018)

Ahora bien, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) publicó el manual del participante que denominó Introducción a la Ley General de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados donde señala que “el aviso de privacidad es documento informa a los titulares las características principales o los términos y condiciones a que son sometidos sus datos personales. Puede ser difundido a través de medios electrónicos y físicos” (Introducción a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, 2017, p. 27)

Así mismo, es importante señalar que el aviso de privacidad se clasifica en aviso de privacidad simplificado e integral.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la puesta disposición del aviso de privacidad simplificado al titular no exime al ente público o privado que los recaba de poner también a disposición el aviso de privacidad integral, es decir, ambos avisos de privacidad deben ponerse a la vista del titular de los datos personales cuando se recaban los mismos.

En el manual que expidió el INAI se señala los requisitos mínimos que debe contener el aviso de privacidad simplificado y estos son:

- Denominación del responsable.
- Finalidades del tratamiento.
- En caso de transferencias que requieran consentimiento del titular, informar:
- A quién se transfieren los datos personales.
- Finalidades de la transferencia.
- Medios para que el titular manifieste su negativa al tratamiento y transferencia

de sus datos personales. Estos medios deben estar disponibles previo al tratamiento o la transferencia de los datos personales.

- Sitio para consultar el aviso de privacidad integral. (Introducción a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, 2017)

Por su parte, el mismo manual expedido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, señala los requisitos indispensables que debe contener el aviso de privacidad integral, en el cual, determina que expresamente deben ser los siguientes:

- Domicilio del responsable.
- Datos personales sometidos a tratamiento, identificando aquellos que sean sensibles. Fundamento legal del tratamiento.
- Finalidades del tratamiento, señalando aquellas que requieran el consentimiento del titular.
- Mecanismos, medios y procedimientos para ejercer los derechos ARCO.
- Domicilio de la Unidad de Transparencia.
- Medios para comunicar cambios en el aviso de privacidad.

De lo anterior, se desprende que la finalidad de los avisos de privacidad es garantizar el respeto a la autonomía de las personas respecto a sus datos personales, por tanto, los entes públicos y privados que recaben datos personales, deben hacer del conocimiento y poner a la vista del titular de los datos personales ambos avisos, es decir, el simplificado y el integral para que sepa que tratamiento se le dará a sus datos e inclusive en determinado momento realizar algún procedimiento para hacer uso de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación u oposición) cuando considere que se está haciendo un uso indebido o inadecuado a los datos personales que le proporcionó a un ente público o

privado.

“ En ese orden e ideas, es indispensable que en ente público o privado que recaba datos personales y les da tratamiento siga los principios que garanticen un manejo justo de la información y estos principios son: licitud, finalidad, consentimiento, calidad, proporcionalidad información y responsabilidad. (Introducción a la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, 2017, p. 27)

Como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el órgano garante de la protección de datos personales, esto quiere decir, que debe trabajar con los entes públicos y privados para que se tenga claridad de los estándares mínimos que deben contener los avisos de privacidad tanto el simplificado como el integral, para lo cual, publica en su página de internet oficial las particularidades de los avisos de privacidad, por lo que, para la realización del presente trabajo se ingresó a su portal web y se consideró importante plasmar datos importantes a tomar en cuenta para los avisos de privacidad:

Tabla1. Datos importantes para los avisos de privacidad

¿Qué es el aviso de privacidad?	Es un documento físico, electrónico o en cualquier otro formato (por ejemplo, sonoro), a través del cual el responsable informa al titular sobre la existencia y características principales del tratamiento al que serán sometidos sus datos personales. A través del aviso de privacidad se cumple el principio de información que establece la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (en lo sucesivo la Ley) y su Reglamento.
¿En qué casos es necesario contar con un aviso de privacidad y quién está obligado a emitirlo y ponerlo a disposición?	Todo responsable que trate datos personales, sin importar la actividad que realice o si se trata de una persona física o moral, requiere elaborar y poner a disposición su aviso de privacidad. Por ejemplo, un médico, abogado o contador independiente está obligado a tener aviso de privacidad. También una micro, pequeña, mediana o gran empresa.

¿Para qué sirve el aviso de privacidad?	El aviso de privacidad tiene como propósito principal establecer y delimitar el alcance, términos y condiciones del tratamiento de los datos personales, a fin de que el titular pueda tomar decisiones informadas con relación a sus datos personales y mantenga el control y disposición de la información que le corresponde. Asimismo, el aviso de privacidad permite al responsable transparentar el tratamiento o uso que da a los datos personales que están en su posesión, así como los mecanismos que tiene habilitados para que los titulares ejerzan sus derechos con relación a su información personal, lo que, sin duda, fortalece el nivel de confianza del titular con relación a la protección de sus datos personales.
¿En qué momento se debe poner a disposición el aviso de privacidad?	El momento en que el responsable debe poner a disposición de los titulares el aviso de privacidad depende de la forma en que se obtengan los datos personales, es decir, si éstos se recaban personal, directa o indirectamente del titular.
¿Cuáles son las modalidades en las que se puede presentar el aviso de privacidad?	Simplificado e integral.
¿Qué información debe contener el aviso de privacidad simplificado?	1. La identidad y domicilio del responsable; 2. Las finalidades del tratamiento, distinguiendo las que dieron origen y son necesarias para la relación jurídica entre titular y responsable, de las que no lo son; 3. Los mecanismos para que el titular pueda manifestar previamente su negativa para el tratamiento de sus datos personales respecto de aquellas finalidades secundarias o accesorias, y 4. Los mecanismos para que el titular conozca el aviso de privacidad integral.
¿Qué información debe contener el aviso de privacidad integral?	1. La identidad y domicilio del responsable; 2. Las finalidades del tratamiento; 3. Los mecanismos para que el titular pueda manifestar su negativa para finalidades secundarias o accesorias; 4. Los datos personales tratados; 5. El señalamiento expreso de los datos personales sensibles que se traten; 6. Las transferencias de datos personales que en su caso se efectúen; 7. La cláusula que indique si el titular acepta o no la transferencia cuando así se requiera; 8. Los medios y el procedimiento para ejercer los derechos ARCO; 9. Los mecanismos y procedimientos para que, en su caso, el titular pueda revocar su consentimiento al tratamiento de sus datos personales; 10. Las opciones y medios que el responsable ofrezca a los titulares para limitar el uso o divulgación de sus datos personales; 11. El uso de cookies, web beacons o cualquier otra tecnología similar o análoga; y, 12. Los procedimientos y medios por los cuales el responsable comunicará a los titulares los cambios en el aviso de privacidad

Nota. Elaboración propia, a partir del contenido que se localiza en la página de internet del INAI. (INAI, 2019)

Por otro lado, en el caso de los sitios de internet en muchas ocasiones las empresas digitales recaban los datos personales de los usuarios, éstas empresas a menudo solicitan a los usuarios dueños de los datos personales a través de una autorización contractual para dar el tratamiento a los mismos, sin embargo, no en todos los casos puede afirmarse la existencia de la autorización, ello, puesto que no en todos los casos se cumple con los requisitos necesarios de la conformación del consentimiento, pues si bien es cierto los sitios de internet utilizan el uso de términos y condiciones lo que aspira a disciplinar de forma contractual el uso de datos personales por parte de quien los recabe (De la Maza Gamuri, 2017).

Ahora bien, en la medida en que se acepte que esos términos y condiciones aspiran a regular contractualmente el uso de los sitios web o de los bienes y servicios que se pueden adquirir a través de ellos, habrá que asumir, a su vez, que la licitud del uso de los datos dependerá al menos, del hecho de que, en efecto, se haya perfeccionado un contrato, en otras palabras la autorización para usar los datos coincide con la aceptación que forma el contrato por lo general denominado términos y condiciones, este posicionamiento es expuesto por Iñigo de la Maza Gazmuri.

Y, no hay que perder de vista que los datos personales en épocas actuales han cobrado relevancia en cuanto a su valor económico y este valor es equiparable a ciertos activos tangibles, tales como el software o el valor comercial de los nombres de dominio, esto ha llevado a considerarlo como el petróleo de la sociedad de la información y del conocimiento (Mendoza Enriquez, 2018).

Lo anterior, se relaciona con el tema del presente trabajo en virtud de que cada vez más personas utilizamos plataformas, sitios y aplicaciones digitales, las cuales, muchas veces nos piden acceso y uso de nuestros datos personales, y no nos damos el tiempo de revisar los términos y condiciones y sin darnos cuenta autorizamos el uso indiscriminado e autorizamos que estas empresas puedan transmitir y comercializar con datos personales, y aún y cuando en los términos y condiciones viene el aviso de privacidad no los leemos y después cuando nos damos cuenta que se está realizando un uso indebido de nuestros datos personales no sabemos ante que autoridad quejarnos por no haber leído los términos y condiciones, entonces sí es apremiante que tengamos cuidado al bajar aplicaciones o utilizar plataformas digitales para saber qué tratamiento se le dará a nuestros datos

personales.

Ahora bien, es importante señalar que tal como lo señala Ana Belem Hernández González siempre que ya sea público o privado recabe datos personales estos deben guiarse por el principio de confidencialidad implica la obligación de guardar reserva o secreto respecto de los datos personales que son tratados, con el objeto de evitar causar un daño al titular, pues en el caso de datos sensibles relativos a la salud, es ineludible cumplir con dicho principio, con el objeto de evitar que la información se divulgue, o un tercero no autorizado tenga acceso a ella (Hernández, 2018).

Así pues, los datos de carácter personal, si bien representan un criterio de protección presentan una excepción al derecho de acceso a la información, es decir, sólo se pueden recoger para su tratamiento por cualquier autoridad, entidad, órgano público o privado siempre y cuando se esta información sea protegida conforme a las leyes en la materia esta postura es desarrollada por Julio Téllez Valdés en su obra Derecho Informático, en la cual además habla de que las personas tienen derecho a la protección de sus datos personales, esto incluye el derecho de acceder, rectificar, cancelar u oponerse al tratamiento de sus datos personales a estos derechos se les conoce como derechos ARCO (Téllez, 2008).

Así derivado de los avisos de privacidad como lo señala Rosalía Quiroz Papa de García los titulares de los datos tienen derecho acceder y controlar la información personal registrada en bancos de datos públicos o privados, es el único que ejerce las facultades de:

- a) Solicitar la corrección, rectificación, actualización o modificación de datos inexactos.
- b) Solicitar la cancelación de datos obsoletos, inapropiados o irrelevantes.
- c) Facultad de solicitar la cancelación de datos personales obtenidos por procedimientos ilegales.
- c) Facultad de exigir que se adopten medidas suficientes para evitar la transmisión de datos a personas o entidades no autorizadas (Quiroz, 2016).

Cabe señalar que el derecho de autodeterminación informativa y los avisos de privacidad van de la mano con el ejercicio de los derechos ARCO, que se despliegan a través de cuatro facultades a saber y estas son: acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales por parte de su titular, postura que es desarrollada por Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Rogelio Flores Pantoja, en la que expresa que estas atribuciones permiten que las personas salvaguarden su identidad frente al Estado y a los particulares,

a partir del manejo de toda aquella información que le concierne, con el ejercicio de estos derechos la persona decide qué datos pueden ser difundidos y controla quién, bajo qué condiciones, bajo qué supuestos y con qué finalidad pueden ser utilizados sus datos personales.

Asimismo, es importante destacar que en México los esfuerzos por garantizar el derecho a la protección de datos personales tienen la finalidad de otorgar a los usuarios de los medios digitales mayor control sobre el uso de su información en manos de organizaciones, sujetos obligados y particulares, por lo que actualmente, la protección de datos en nuestro país cuenta con un marco jurídico sólido para garantizar su ejercicio (Gómez, 2018), esto poniendo a disposición los avisos de privacidad simplificados e integrales y con la aplicación de procedimientos para garantizar la efectividad de la protección de los datos personales a través del ejercicio de los derechos ARCO.

La protección de datos personales a través del aviso de privacidad en España

En España en la década de los 80, fue la OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos la primera en adoptar un documento con implicaciones internacionales en materia de protección de datos personales y privacidad y poco después, sería el Consejo de Europa el que adoptara el Convenio 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal y ya en la década de los 90, la Unión Europea adoptó la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

En relación con lo anterior, las directrices de la OCDE constituyen un referente, tanto en la Unión Europea como en otras latitudes alrededor del mundo que incluyen países como México, así, Europa es el continente donde la protección de datos ha alcanzado un nivel más elevado, mientras que América del Norte es también una región en que la protección de datos, o más exactamente la privacidad, ha alcanzado un alto nivel de desarrollo (AEC, 2019).

Habitualmente, la existencia de leyes que regulan los tratamientos de datos personales va

acompañada del establecimiento de autoridades de supervisión encargadas del control del cumplimiento de esas leyes. En lo referente a este apartado, también es importante señalar que en España la autoridad encargada de proteger y garantizar el derecho humano a la protección de datos personales es la Agencia Española de Protección de Datos, concebida como la autoridad pública independiente encargada de velar por la privacidad y la protección de datos de los ciudadanos, cuyo objetivo es por un lado, fomentar que los ciudadanos conozcan sus derechos y las posibilidades que la Agencia les ofrece para ejercerlos y, por otro, que los sujetos obligados tengan a su disposición un instrumento ágil que les facilite el cumplimiento de la normativa (AEPD, 2019).

Ahora bien, en el caso de España, la normatividad actualmente aplicable en materia de protección de datos personales, es la Ley Orgánica de Protección de datos de carácter personal y Reglamento Europeo de Protección de Datos Personales, primeramente respecto a la Ley Orgánica se destaca que tiene por objeto adaptar el reglamento al ámbito nacional ya que en ningún caso puede contravenir los principios del Reglamento, sólo puede regular aspectos específicos en los que cada país miembro puede pronunciarse (Brocca, 2019).

En cuanto al Reglamento Europeo de Protección de Datos Personales, por sus siglas (RGPD) es importante señalar que en mayo de 2016 entró en vigor este Reglamento con un período transitorio de dos años y el 25 de mayo de 2018 pasó a aplicarse en todos los Estados miembros, entre ellos España, esto como ley de protección de datos oficial y, por lo tanto, superior a la normativa nacional, lo cual, significa que ya no se concedía ningún otro período transitorio, por lo que, todas las empresas y autoridades públicas que trabajan con datos personales deben aplicar desde entonces las nuevas disposiciones de la Unión Europea sobre protección de datos y tomar las medidas necesarias en sus operaciones.

El RGPD: El Reglamento de Protección de Datos 2018, 2019 y a diferencia de la Ley Orgánica el Reglamento su naturaleza es que tiene una aplicación directa, esto quiere decir que no necesita de ninguna ley para implementarlo tan sólo necesita de un aterrizaje local.

Asimismo, en España se les da una relevancia especial a la transparencia con relación a

los aviso de privacidad, esto en el sentido de que las normas sobre la política de privacidad están entre las novedades del RGPD más importantes para los gestores de páginas web, y es que todas las páginas web deberían contener un aviso de privacidad, por su parte, el apartado 2 del artículo 13 del RGPD recoge una lista detallada de los datos que debe contener toda declaración de privacidad y la forma en que debe hacerse también está regulada por el Reglamento europeo de protección de datos: dicha declaración o aviso debe aparecer en lenguaje claro y comprensible, de ahí que a la transparencia juegue un papel esencial.

Sin embargo, cabe decirse que en general, el RGPD no recoge una nueva reorganización de la política de protección de datos, sino que, más bien, mantiene la vigencia de los principios sobre protección de datos ya conocidos y que dichos principios son el fundamento de esta nueva normativa, aunque se encuentran mejor formulados y desarrollados, entre los cuales, como se dijo en el párrafo anterior se encuentra el de transparencia que tiene que ver con que el tratamiento de los datos debe ser comprensible para los interesados. Esto, por un lado, requiere avisos de privacidad claros y, por otro, significa mayores derechos para los usuarios. Como hasta ahora, las empresas deben comunicar bajo petición cuáles son los datos existentes y cómo se van a utilizar.

Así también cabe señalar que el RGPD un instrumento de unificación directamente aplicable en todos los Estados miembros como lo es el caso que nos ocupa de España, pero funcionalmente exige la adaptación y armonización de las legislaciones nacionales como si de una directiva se tratase, un régimen jurídico uniforme pero fragmentado territorialmente (Fuensanta, 2017) esto derivado a que las necesidad, cultura y avances en materia de protección de datos personales son variables en cada una de las comunidades que integran a la unión europea.

Por otra parte, una de las novedades que emanan del RGPD es el principio de responsabilidad proactiva, el cual, se describe como la necesidad de que el responsable del tratamiento aplique medidas técnicas y organizativas apropiadas, con el fin de garantizar y poder demostrar que el tratamiento es conforme al RGPD, por lo que en términos prácticos, este principio requiere que las organizaciones analicen qué datos tratan, con qué finalidades lo hacen y qué tipo de operaciones de tratamiento llevan a cabo, por lo que, a partir de este conocimiento, deben describir la forma en que aplicarán las medidas

que el Reglamento prevé, asegurándose de que son las adecuadas para cumplir con el mismo y que pueden demostrarlo ante los interesados y las autoridades de supervisión, es decir, este principio exige una actitud consciente, diligente y proactiva por parte de las organizaciones frente a todos los tratamientos de datos personales que lleven a cabo.

En relación a la nueva normatividad española Gemma Minero Alejandro señala que el objetivo del nuevo enfoque normativo, de aplicación directa en todos los Estados miembros incluido España, lo que supone desistir de la idea de aprobar una nueva Directiva general que modifique el régimen anterior, es superar la fragmentación y la diversidad de criterios en la aplicación del régimen actualmente vigente y fraguar una armonización de máximos y completa, limitando el margen de libertad de los Estados miembros (Minero, 2017).

Ahora bien, en España no se denominan avisos de privacidad, sino que lo que conocemos en México como aviso de privacidad simplificado el integral, en España se conoce como aviso legal y política de privacidad, el cual, cuando menos debe considerar en su contenido lo siguiente:

Información básica:

- Identificación del responsable, finalidad del tratamiento,
- Descripción sencilla de los fines del tratamiento, incluso elaborando perfiles
- Base Jurídica del tratamiento
- Previsión o no de cesiones, previsión o no de transferencias, o no, a terceros países
- Referencia al ejercicio de derechos
- Origen de los datos,
- Medio en que se recojan los datos. (Agencia Española de Protección de Datos, 2019)

En ese sentido es importante señalar que, de acuerdo con la normatividad española, a los titulares de datos personales les asiste el derecho a inconformarse por un uso o tratamiento indebido a sus datos personales, a través del derecho de acceso, rectificación y supresión también conocido como derecho al olvido.

Como se advierte de lo anterior, en España no se le denomina aviso de privacidad como en México a las entidades públicas y privadas que recogen datos personales, sino que se les conoce como aviso legal y política de privacidad, sin embargo, considero que la esencia es la misma, dar a conocer a los titulares de los datos personales la finalidad para la que se recaban los datos, donde le quede explicado de manera clara al titular de los datos personales, cual es el motivo por el que se recaban los datos, los fines y los alcances el cual invariablemente debe contener también de manera clara sencilla y comprensible los derechos que tiene para inconformarse con el tratamiento que se dé a sus datos personales, quedando de manifiesto que con posterioridad puede acceder, rectificar o solicitar a la autoridad captora de los datos personales que se supriman sus datos por así convenir a sus intereses, este derecho de supresión también es conocido como derecho al olvido.

Comparativo México y España respecto a la protección de datos personales en relación con los avisos de privacidad

En la normativa internacional, el Estado mexicano adoptó el Convenio 108 del Consejo de Europa que le es aplicable también a España, aprobado por decreto el 12 de junio de 2018 y, además, forma parte de la Red Iberoamericana de Protección de Datos, cuyo principal normado en su artículo primero es promover políticas, tecnologías y metodologías para garantizar el derecho a la protección de datos (Gómez, 2018).

Ahora bien, si bien es cierto se ha considerado que España es de los países donde el derecho humano a la protección de datos personales ha evolucionado vertiginosamente en cuanto a su garantía y protección y los mecanismos para tu protección, también lo es que en México no con tanta fluidez, pero hemos avanzado en cuanto a la garantía de la protección de los datos personales.

Una vez que, se abordaron en párrafos anteriores las particularidades de la protección de los datos a través del aviso de privacidad, se plasman en la siguiente tabla los datos encontrados para el caso de México y España:

Tabla 2. Datos encontrados para el caso de México y España

Datos comparativos	México	España
Nombre del documento:	Aviso de privacidad.	Aviso legal y política de privacidad.
Autoridad encargada de la protección de datos personales	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.	Agencia Española de Protección de Dato.
Normatividad aplicable	Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares.	Ley Orgánica de Protección de Datos del 2018 en España y el Reglamento europeo de Protección de Datos.
Datos que debe reunir el aviso de privacidad según el país:	Aviso de privacidad simplificado: 1. La identidad y domicilio del responsable; 2. Las finalidades del tratamiento, distinguiendo las que dieron origen y son necesarias para la relación jurídica entre titular y responsable, de las que no lo son; 3. Los mecanismos para que el titular pueda manifestar previamente su negativa para el tratamiento de sus datos personales respecto de aquellas finalidades secundarias o accesorias, y 4. Los mecanismos para que el titular conozca el aviso de privacidad integral. Aviso de privacidad integral: 1. La identidad y domicilio del responsable 2. Las finalidades del tratamiento 3. Los mecanismos para que el titular pueda manifestar su negativa para finalidades secundarias o accesorias 4. Los datos personales tratados 5. El señalamiento expreso de los datos personales sensibles que se traten 6. Las transferencias de datos personales que en su caso se efectúen 7. La cláusula que indique si el titular acepta o no la transferencia cuando así se requiera 8. Los medios y el procedimiento para ejercer los derechos ARCO 9. Los mecanismos y procedimientos para que, en su caso, el titular pueda revocar su consentimiento al tratamiento de sus datos personales 10. Las opciones y medios que el responsable ofrezca a los titulares para limitar el uso o divulgación de sus datos personales	Información básica: 1. Identificación del responsable, finalidad del tratamiento, 2. Descripción sencilla de los fines del tratamiento, incluso elaborando perfiles 3. Base Jurídica del tratamiento 4. Previsión o no de cesiones, previsión o no de transferencias, o no, a terceros países 5. Referencia al ejercicio de derechos 6. Origen de los datos, 7. Medio en que se recojan los datos.

Derecho que pueden hacer valer los datos personales cuando consideren hay un uso indebido.	Ejercicio de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición)	Ejercicio del derecho de acceso, rectificación o supresión también conocido como derecho al olvido.
--	---	---

Nota. Elaboración propia, a partir de las páginas del Instituto Nacional de Transparencia y de la Agencia Española de Protección de Datos

De lo anterior, se desprende que tanto México como España cuentan con autoridades, normatividad, mecanismos e instrumentos de protección a los datos personales. Otra relación que existe entre México y España es que pese a que el Reglamento General de Protección de Datos es de origen europeo, éste tiene implicaciones en todo el mundo, incluyendo empresas mexicanas que manejan datos de ciudadanos y empresas de la Unión Europea, es así que la relevancia que tiene una aplicación muy amplia, así que no sólo aplicará a las empresas que fueron constituidas y operan en territorio europeo sino que también tiene incidencia en empresas que se encuentran fuera y que den tratamiento a datos de residentes u organizaciones ubicadas en Europa (Morelos, 2018).

Conclusión

Del estudio realizado se considera que, efectivamente la protección de datos personales ha tenido un progreso importante en la Unión Europea de la cual, España forma parte, sin embargo, en México se están haciendo también grandes esfuerzos para garantizar el derecho humano a la protección de datos personales, esto con el propósito de otorgar a las personas mayor control sobre sus datos personales tan es así que se cuenta con un marco jurídico que poco a poco se ha ido fortaleciendo en pro de esa eficacia a la protección de los datos personales que se tratan en México.

Asimismo, en cuanto a los avisos de privacidad actualmente más personas prestan atención al aviso de privacidad y hacen uso del ejercicio de sus derechos ARCO cuando no están conformes con el tratamiento que se les da a sus datos. Por su parte el INAI como órgano garante de la protección de datos personales también a coadyuvado con los entes públicos y privados para la elaboración de sus avisos de privacidad y para facilitar

su realización, ha creado en su página un apartado denominado “Guía para el aviso de privacidad” en el cual, explican lo qué es el aviso de privacidad, su finalidad e inclusive proporcionan formatos para facilitar a los entes públicos y privados que hagan sus propios avisos de privacidad simplificado e integral.

Referencias

- Brocca, M. (30 de noviembre de 2019). Protección de Datos del 2018 y RGPD ¿Qué cambia? Ciudadano 2.0. Recuperado el 30 de noviembre de 2019, de <https://www.ciudadano2cero.com/ley-proteccion-datos-rgpd/>
- De la Maza Gamuri, I. (diciembre de 2017). Términos y condiciones: Acerca del supuesto carácter contractual de las autorizaciones para el tratamiento de datos personales y sitios web. Revista chilena de derecho y tecnología, 6(2). Recuperado el 26 de noviembre de 2019, de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0719-25842017000200025&script=sci_art-text&tlng=en
- El RGPD: El Reglamento de Protección de Datos 2018. (04 de septiembre de 2019). Digital Guide OINOS. Recuperado el 29 de noviembre de 2019, de <https://www.ionos.es/digitalguide/paginas-web/derecho-digital/el-rgpd-normativa-europea-de-proteccion-de-datos/>
- Fuensanta Martínez, D. (2017). Unificación de la protección de datos personales en la unión europea: desafíos e implicaciones. El Profesional de la Información. Recuperado el 28 de noviembre de 2019, de http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2018/ene/17_esp.pdf
- Gómez, M. (05 de septiembre de 2018). Panorama de la protección de datos personales en México. El Economista. Recuperado el 29 de noviembre de 2019, de <https://www.eleconomista.com.mx/gestion/Panorama-de-la-proteccion-de-datos-personales-en-Mexico-20180905-0112.html>
- Hernández González, A. B. (enero-julio de 2018). Protección de datos personales en el sector privado de la salud. Estudios en Derecho a la Información (5). Recuperado el 25 de noviembre de 2019, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/>

view/12123/14410

INAI. (28 de noviembre de 2019). El ABC del Aviso de Privacidad. Obtenido de <http://abcavisos-privacidad.ifai.org.mx/>

Masciotra, M. (10 de diciembre de 2018). Protección de datos personales y su integración en el marco de los derechos humanos. SAIJ. Recuperado el 20 de noviembre de 2019 <http://www.saij.gob.ar/mario-masciotra-proteccion-datos-personales-su-integracion-marco-derechos-humanos-dacf180264-2018-12-10/123456789-0abc-defg4620-81fcanirtcod?q=-fecha>

Mendoza Enríquez, O. A. (2018). Marco jurídico de la protección de datos personales en las empresas de servicios establecidas en México: desafíos y cumplimiento. Revista IUS, 12(41). Recuperado el 28 de noviembre de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-21472018000100267

Minero Alejandro, G. (2017). Presente y futuro de la protección de datos personales. Análisis normativo y jurisprudencial desde una perspectiva nacional y europea. (50), 24-46. Recuperado el 30 de noviembre de 2019, de <http://www.rcumariacristina.net:8080/ojs/index.php/AJEE/article/view/291/pdf>

Morelos, M. (febrero 17 de 2018). Ley de Protección de Datos Europea aplicará en México. El Universal. Recuperado el 30 de noviembre de 2019, de <https://www.eluniversal.com.mx/techbit/ley-de-proteccion-de-datos-europea-aplicara-en-mexico>

Quiroz Papa de García, R. (julio-diciembre de 2016). El Hábeas Data, protección al derecho a la información y a la autodeterminación informativa. Scielo, 87. Recuperado el 24 de noviembre de 2019, de http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2071-50722016000200002

Romero Cerdán, T. A. (marzo de 2018). Desindexación de datos personales: fortaleciendo el derecho a la autodeterminación informativa y el olvido digital. DÍKE Revista de investigación en Derecho, Criminología y Consultoría (22), 223-244. Recuperado el 18 de noviembre de 2019, de <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/dike/article/view/531/440>

STD, G. (28 de noviembre de 2019). Global STD. Obtenido de <https://www.globalstd.com/networks/blog/reglamento-general-de-proteccion-de-datos-en-espana-rgpd>

Téllez Carvajal, E. (2016). Derecho y TIC. Vertientes Actuales. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado el 23 de noviembre de 2019, de <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4065-derecho-y-tic-vertientes-actuales>

Téllez Valdés, J. (2008). Derecho Informático (4a ed.). México: McGraw-Hill/Interamericana Editores, S.A. De C.V.

Códigos y políticas internas de transparencia herramientas para una buena implementación de rendición de cuentas y transparencia proactiva

Reyna Tamara Olibama Gómez Martínez

Maestrante en Transparencia y Protección de Datos del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

reyna.gomez@udgvirtual.udg.mx

Resumen

El escrito tiene como propósito analizar sobre la creación de códigos y políticas internas de capacitación en apoyo a un correcto proceso de rendición de cuentas y transparencia proactiva entre la ciudadanía y la autoridad. Hoy en día la transparencia es necesaria como medio para ejercer la democracia, pero ¿Por medio de que herramientas se dan a conocer los mecanismos para ejercer ese derecho? Para responder dicha pregunta se utilizó una metodología empírica, además de revisiones en fuentes bibliográficas.

Se concluye que un mecanismo de actualización y mejora continua es imprescindible para poder sustentar niveles de calidad deseados y que cumplan con la normatividad vigente, documentando toda acción que emitan para evidenciar el trabajo realizado. Por otro lado, de acuerdo con los resultados que arrojen las auditorías internas o el plan de monitoreo y supervisión se podrán detectar de manera temprana las deficiencias con las que se cuenta para implementar las medidas correctivas necesarias y mantener un programa de prevención será clave para estar actualizando oportunamente las políticas internas de capacitación dentro de los organismos garantes.

Palabras clave: transparencia proactiva; rendición de cuentas; políticas internas; capacitación

Introducción

El presente escrito parte del objetivo que se tiene por crear la empatía entre ciudadanía y autoridad para lograr la identificación e implementación de mecanismos más transparentes y de fácil entendimiento para la sociedad, logrando de esta manera acceder de manera directa al conocimiento y ejercicio de la democracia. La sociedad y las normativas se encuentran en constante cambio por la serie de situaciones actuales que hacen que la información avance de manera revolucionada, por lo tanto, es de suma importancia que se pueda acceder a ella para un gobierno abierto y transparente.

Desde los antecedentes que se originaron sobre como exigir la justificación de los actos de autoridad, pasando por la participación ciudadana para la generación de conocimiento público útil en base a las necesidades de la ciudadanía las cuales se deben externar a la autoridad mediante los medios que se posibilitan para ello, hasta la creación de políticas, manuales y códigos necesarios para lograr una mayor identificación y transmisión de conocimientos derivados del presente tema y se relacionan con la transparencia.

Ahora bien, esa falta de conocimiento preciso y claro hace que se deriven una serie de problemas y actos que impactan directamente en el efecto que se tiene en la implementación de la rendición de cuentas y transparencia proactiva, desviando la finalidad para la cual fueron creadas. Sin embargo, se debe encontrar una de varias soluciones de raíz, por lo que en este documento se considera de suma importancia la creación de conocimiento y generación de este mediante las políticas internas de capacitación a fin de estar en posibilidades de implementarse con la finalidad de cubrir todas las aristas que en ella conllevan.

Antecedentes.

Hace décadas se comenzó con la creación de la figura de rendición de cuentas para fomentar los principios constitucionales y lograr una participación ciudadana más activa, esto fundamentado en normativas y procedimientos debidamente establecidos para ese fin, sin embargo, los mismos han sido inefectivos debido a una serie de elementos negativos que han imposibilitado su correcta aplicación.

En ese sentido, la rendición de cuentas tenía la finalidad de contar con un control más

definido en la actuación de la autoridad, de igual manera para que la ciudadanía tuviera la libertad respaldada por las leyes de exigir explicaciones con respuestas que les fueran otorgadas de manera libre y no imperativa.

Ugalde (2020) “México era un país con libertades ciudadanas y derechos políticos, pero con una democracia de baja calidad, con gobiernos deficientes que daban pocos resultados” (p. 2). Al ser evidente esta situación, se comenzó una intensa actividad en el rubro de la transparencia, rendición de cuentas, ejercicio de acceso a la información, etc. ante la imperiosa la necesidad de contar con mecanismos que ayudaran a mitigar las consecuencias de gobiernos deficientes que provocan una baja calidad en la democracia.

En el segundo capítulo menciona: Ugalde (2020) se estudian los principales problemas sistémicos: 1) la limitada rendición de cuentas; 2) la impunidad; 3) el clientelismo; 4) la escasa cultura de la legalidad y de la participación; y 5) la fragilidad fiscal” (p. 5). Por ello es preciso contar con procedimientos correctos para que al llevarse a cabo se logré atacar los principales problemas sistémicos profundizando en las causas.

Mediante un recorrido breve, ágil, claro y sencillo por la filosofía, la historia y la especialización politológica, Schedler levanta, apunala y, simultáneamente, disecciona una definición de rendición cuentas: “A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones, a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta” (López, 2020, p. 164).

Problemática.

Es preocupante la problemática que resulta de la autoridad y la ciudadanía, por la falta de conocimiento que posibiliten procesos de transparencia más efectivos entre ellos, así como la poca empatía entre los mencionados, por lo tanto, es imprescindible la definición de estos a fin de obtener un correcto cumplimiento y aplicación de las normativas.

A través de la creación de códigos y políticas internas de capacitación donde se acceda a dichos elementos a fin de poder llevar a cabo procesos transparentes, se estaría colaborando activamente en la creación de una cultura de transparencia más consiente y responsable de las consecuencias que se han generado hasta el día de hoy, logrando avanzar en una integración e interacción más completa y definida. Derivado de lo anterior

y con una visualización más informada en ese sentido, se genera un nivel de confianza más elevado, lo que sirve de motivación para trabajar en conjunto sobre el bien común, logrando un efecto y cambio radical.

Para activar los procesos de manera positiva para el tema de transparencia en las distintas dependencias, es necesaria la eficaz participación de una ciudadanía más advertida sobre los procedimientos y mecanismos instaurados para un efectivo ejercicio de estos. Posteriormente, al momento de ponerse en operación los códigos y políticas internas de capacitación por parte de la autoridad hacia la ciudadanía y aplicarlos para lograr impactar en procesos más transparentes, se podrán replicar como buenas prácticas a fin de elevar el nivel marcado por la normativa.

En cuanto al acceso a la información pública y protección de datos personales se refiere, a nivel nacional e internacional, de manera general se obtendrán buenos resultados para aprovechamiento de todos, logrando colocar a México como un país que se preocupa y ocupa en el tema en cuestión. Derivado de lo anterior se observan diferentes problemáticas que impactan en el resultado de una mala práctica en cuanto al tema de transparencia se refiere, como ejemplo;

Tabla 1. Problemas principales en las instituciones en materia de transparencia y rendición de Cuentas.

Existen tres grupos en los cuales se pueden clasificar los problemas:	
1	-La incorporación al sector público de herramientas del sector privado (reingeniería de procesos, administración de calidad total, planeación estratégica, desarrollo organizacional).
2	-Mayor especialización vertical y horizontal del gobierno mediante la descentralización de funciones y mayor autonomía de decisiones, esperando mayor eficacia (distribución de competencias, reducción del sector público, privatización de empresas estatales y creación de agencias especializadas).
3	-Incorporación de métodos gerenciales y mayor autoridad a funcionarios públicos para resolver problemas, plantear metas, objetivos e instrumentos de verificación de resultados (sistemas de evaluación del desempeño, presupuesto con base a resultados, convenios de desempeño).

Nota. Elaboración propia a partir de (Mendez, 2016, p. 61)

Por lo tanto, resulta importante hacer énfasis en los problemas planteados por el autor dentro de las instituciones de gobierno en México:

“ 1. Fragmentación institucional, 2. Carencia de burocracia profesional, 3. Debilitamiento de la ética del servicio público, 4. Ambigüedad de metas en instituciones de gobierno, 5. Sentido de imparcialidad en empleados de gobierno, 6. Análisis del fracaso de las políticas públicas, 7. Rendición de cuentas. (Méndez, 2016, p. 63-72)

Sin embargo, se trata de profundizar en los elementos que nos imposibilitan lograr un proceso más transparente entre ciudadanía y autoridad a implementarse mediante la creación de códigos y políticas internas de capacitación, a fin de identificar cuáles son los elementos faltantes y tan necesarios para obtener procesos de transparencia efectivos.

Si bien es cierto, la falta de elementos que posibiliten procesos transparentes es un tema puesto sobre la mesa desde hace décadas, en el que se ha trabajado arduamente y existe una cantidad incontable de investigaciones al respecto, pocos estudios existen en relación a las políticas internas de capacitación, sobre todo para lograr un mayor entendimiento sobre cuales elementos específicos son los que se están omitiendo la autoridad y ciudadanía, afectando directamente al ejercicio de la democracia y para quienes este documento puede ser de gran apoyo.

Este tema es importante en virtud de la falta de conocimiento preciso por parte de la ciudadanía y autoridad de los requerimientos necesarios para llevar a cabo capacitaciones más enriquecedoras y útiles para lograr procesos más transparentes, mecanismos de implementación efectivos, así como de evaluación y seguimiento a los mismos.

Asimismo, como señala Daron (2012)

“ En algunos países se han creado instituciones económicas y políticas capaces de garantizar un sistema de justicia imparcial, la existencia de límites claros al ejercicio del poder político, el acceso generalizado a servicios públicos de buena calidad, que en conjunto permiten incorporar a amplios grupos de población en la generación y distribución de nueva riqueza, que se impulsa con procesos de innovación. (p. 62)

Empero, ninguna institución ha identificado por qué no funciona como deberían los procesos de transparencia y cuáles son esos elementos que imposibilitan dicha acción.

“ Transparencia y rendición de cuentas se inscriben no sólo en el marco de la lucha contra la corrupción, sino también en la búsqueda de una democracia más participativa, más efectiva y funcional, donde exista responsabilidad política real por parte de las personas elegidas para gobernar o legislar. En concreto, la adopción de mecanismos de democracia semidirecta, el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y el diseño de esquemas institucionales más participativos en diversos ámbitos de la gestión pública contribuirían a fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas no sólo en términos administrativo-contables, sino también en aspectos de confiabilidad político-decisoria, robusteciendo así y haciendo más funcionales las instituciones democráticas. (Emmerich, 2004, p. 68)

López y Calderón (2006) “Actualmente, en el mundo no autoritario, hay consenso sobre la existencia de un vínculo íntimo entre la rendición de cuentas y la democracia. En México, ambos términos surgen insistentemente y convergen invariablemente” (p. 1).

Rendición de cuentas para ejercer la democracia.

La rendición de cuentas se puede considerar como una oportunidad que tiene la autoridad para sembrar una credibilidad más sustentada en la ciudadanía, sobre los actos que esta emite de acuerdo con las atribuciones que la ley le confiere. Evidentemente estos actos deberán ser justificados mediante los mecanismos necesarios y una active y constante difusión sobre las sanciones a las que pueden ser acreedores los funcionarios que no se sujeten a las normativas correspondientes.

Una parte importante para ello son los espacios de participación ciudadana que abren espacio a la interacción de la sociedad con la autoridad, así como la creación de organismos constitucionales autónomos que cuenten con la libertad y autonomía de ejercer sus funciones sin dependencia del Estado.

“ A partir de una serie de transformaciones que comenzaron en la década de 1990, la estructura institucional del gobierno mexicano se vio significativamente modificada. En efecto, con la creación de los órganos constitucionales autónomos, el diseño tradicional del gobierno centrado en las tres funciones clásicas (legislar, ejecutar y juzgar), dio paso a un modelo más flexible, organizado a partir de otras funciones que fueron ganando centralidad y, por consiguiente, autonomía decisoria e institucional. (Ruíz, 2017, p.2)

En ese sentido es necesario el conocimiento y entendimiento por parte de la ciudadanía sobre los órganos autónomos como autoridad proteccionista y al amparo de las legislaciones creadas para ello, sin embargo, se cuenta con bastante desconocimiento sobre el tema por parte de la sociedad.

“Los órganos constitucionales autónomos, un conjunto de órganos que en nuestro caso: 1) se encuentran establecidos en la Constitución; 2) se ubican al mismo nivel que los órganos soberanos del Estado, con los que guardan relaciones de coordinación y control” (como se citó en Ruíz, 2017, p.3).

“ 3) son órganos cuyos titulares se designan con la participación del Ejecutivo y de algunas de las cámaras del Legislativo; sin embargo, son independientes de éstos en cuanto a su funcionamiento, y sus miembros no pueden ser removidos de forma arbitraria durante el ejercicio de sus funciones; 4) aunque están sujetos a algunos mecanismos de control establecidos ad hoc, todos ellos son responsables en los términos del Título IV de la Constitución, y sus decisiones (en general) pueden ser revisadas por distintas instancias jurisdiccionales. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p.3)

Ruíz (2017) “En ese contexto, los órganos autónomos ofrecían la doble ventaja de constituir espacios de actuación política, a fin de responder a la exigencia social, pero por fuera de los espacios tradicionales, fuertemente cuestionados” (p. 4).

“Es importante señalar que sin órganos autónomos sería más enredoso el camino para la protección de la ciudadanía en el tema de transparencia por lo que se consideró necesario el actuar de los mismos a fin de ejercer la democracia de manera más transparente”, (como se citó en Ruíz, 2017, p. 5).

“Por lo tanto, la participación ciudadana es en sí misma una forma de ejercer poder, pues mediante la participación, los ciudadanos deciden sobre actos y negocios públicos” (Morales, 2016, p. 5). Por otro lado López y Haddou (2007) consideran que “los órganos reguladores independientes pueden estabilizar las decisiones en torno a ciertas políticas regulatorias al actuar como agentes capaces de orientar las agendas y, con ello, establecer las condiciones para alcanzar los objetivos de los ordenamientos legales” (p. 103).

Transparencia y rendición de cuentas.

La responsabilidad que debe prevalecer no solo en los actos de autoridad sino también en el actuar ciudadano es indiscutible, por lo tanto, es de gran relevancia tener plena conciencia de los actos que nos conciernen y tenemos el deber moral de hacerlo valer, para lo cual debemos conocer el funcionamiento y procesos para que se puedan llevar a cabo.

“La transparencia y la rendición de cuentas son un proceso continuo de responsabilidad compartida entre distintos órdenes de gobierno, que se convierte en un reto para los gestores, en una obligación para la función pública y en un derecho para la ciudadanía, en donde los resultados son el principal protagonista” (Rascon, 2010, p. 45). De igual manera los mecanismos de los cuales podemos hacer uso a fin de practicar la rendición de cuentas y de la misma forma participar de manera activa en la transparencia mediante prácticas de transparencia proactiva exhortados por la autoridad, lo anterior hará que nuestra labor evite reincidencias en el mal manejo de la democracia a través del escrutinio público. A pesar de los conceptos bien definidos en las normativas de Transparencia y rendición de cuentas, el mal empleo por parte de los funcionarios hace que los relacionan directamente con la corrupción, ante esto se hace presente la poca responsabilidad con la que se manejado, sin embargo, ambos conceptos conllevan mucho más y sobre todo tienen una definición que abarca más ámbitos que como ciudadanos debemos explorar.

Emmerich (2004) “La extensión de los conceptos y prácticas de transparencia y rendición de cuentas a todos los ámbitos de la esfera pública haría a los gobiernos efectivamente responsables ante la ciudadanía” (p. 68). Como autoridad si no se cuenta con un suficiente nivel de auto reconocimiento en cuanto a las deficiencias con las que se cuenta a fin de identificar áreas de oportunidad se corre el riesgo de retroceder en cuanto a mejores prácticas, cayendo desafortunadamente en el error de desaprovechar los mecanismos que se tienen en la actualidad donde se puede aprovechar la participación ciudadana para avanzar a gran escala en el tema de transparencia.

“ En términos de Gestión Pública, las deficiencias en la transparencia y la rendición de cuentas se traducen en la baja calidad de los procesos de gestión financiera, principalmente debido a la precariedad de incentivos que permitan transparentar las decisiones y mejorar la efectividad del gasto; deficiencias en los procesos de la gestión de recursos

humanos, en donde los servidores públicos se encuentran bajo un sistema de responsabilidades poco eficiente; y baja calidad de los procesos de gestión estratégica en donde el ciclo Planeación-Programación-Presupuestación-Arprobación-Ejecución-Seguimiento-Evaluación incluye mecanismos ineficientes para obtener información sobre planes, monitorear procesos, y evaluar el desempeño de funcionarios, de programas y de política pública. (Rascon, 2010, p. 45)

Sin embargo, se enfrenta con algunas contrariedades como por ejemplo “Dos asertos generalmente aceptados afirman que la corrupción pública está vinculada, por un lado, con la pobreza, y por otro, con la falta de confianza en las instituciones democráticas” (Emmerich, 2004, p. 70).

En ese sentido se evidencia la falta de compromiso social debido a las carencias con las que se enfrentan en el diario vivir, cosa que desgraciadamente alcanza todos los niveles y evitan el avance deseado. Cabe mencionar que no son los únicos factores determinantes sino también:

“ La responsabilidad política puede entenderse en dos sentidos. Uno, el del lenguaje popular: responsable es aquel que atiende con prudencia y diligencia las responsabilidades a él encomendadas, que sopesa las consecuencias de sus actos, que ocupa un cargo electivo más por los servicios que desde él pueda prestar que por los beneficios que éste le suele proporcionar; responsable es, además, quien se hace cargo de las consecuencias de sus actos y omisiones. Otro sentido deriva de la teoría del gobierno responsable: a) el Ejecutivo debe rendir cuentas a otros órganos del Estado, primariamente al Legislativo; b) los actos de Ejecutivo y Legislativo son revisables por el Judicial; c) los tres poderes deben rendir cuentas al soberano, al pueblo. (Emmerich, 2004, p. 75)

Participación ciudadana y transparencia proactiva

Medio ambiente; Conafor; ONU Red (2021) señala:

“ La transparencia proactiva es un conjunto de actividades que permiten la generación de conocimiento público útil, enfocado a las necesidades de sectores de la sociedad determinados. También implica tener iniciativa, permitiendo el desarrollo de acciones creativas y audaces para generar mejoras y consolidar la transparencia (...) La rendi-

ción de cuentas se entiende como aquellos procesos y actividades de control, seguimiento y vigilancia que permiten a los ciudadanos monitorear, evaluar y exigir cuentas a autoridades y funcionarios gubernamentales. (pp. 3,4)

Por lo que refiere el párrafo anterior se encuentra relación interesante entre ambos temas considerando que para ejercer la rendición de cuentas es necesaria la interacción ciudadana de manera oportuna que puedan ser parte de los procesos que implementa la autoridad y sobre todo aportando información importante para que estos tengan el resultado esperado, por lo tanto, con este mecanismo se eficiente el actuar de la autoridad basado en las necesidades de la ciudadanía desde su propia experiencia.

En consecuencia, se generan acciones dirigidas al combate a la corrupción y ayuda a fortalecer la democracia, aportando así mayor alcance en cuanto a la erradicación de diversos factores que impiden que la transparencia y la rendición de cuentas crezcan en nuestro país. Por medio de la revisión de la gobernanza pública de la OCDE en Brasil, la OCDE hizo las siguientes recomendaciones:

- Promover la transparencia y la participación ciudadana haciendo referencia a la libertad de la información, la transparencia proactiva y la creación de una base para el control social directo.
- Implementar un control interno para mitigar riesgos operacionales y proveer seguridad razonable en materia de integridad dentro de las organizaciones públicas.
- Establecer altos estándares de conducta para guiar el comportamiento de los oficiales públicos federales de acuerdo con los objetivos de las organizaciones para las cuales trabajan.
- Tratar la integridad en la contratación pública como un instrumento estratégico a través del cual el Gobierno provee servicios públicos, reduce el gasto y previene la mala conducta.

Si los organismos ponen a disposición de la ciudadanía información que les puede ser útil y les genere conocimiento acerca de diversos temas, será más accesible el acercamiento hacia ellos y de esta manera pueden aportar bastante para la creación de mecanismos que pueden ser de ayuda en la transparencia y a su vez impacta en una rendición de cuentas eficaz, creando y fortaleciendo elementos básicos para el buen funcionamiento de la autoridad.

Capacitaciones como mecanismo de difusión

Con respecto a la transparencia proactiva es de suma importancia su impartición y debida difusión dentro de la ciudadanía a fin de poder lograr que se haga extensiva y al ser este un mecanismo más amigable crea la empatía necesaria con la autoridad para lograr crear los ajustes requeridos a fin de avanzar en la implementación de una eficaz transparencia dentro de los órganos gubernamentales con la aplicación de estos.

“ La participación ciudadana en la administración pública es el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran. (Sánchez, 2015, p. 54)

Ahora bien, con este tipo de mecanismos se logra fortalecer las relaciones entre autoridad y sociedad, aunque no en su totalidad es un avance con el que no se contaba, sin embargo, se necesita aplicar continuamente para consolidar este avance. Pero es necesario conocer los medios por los cuales la ciudadanía se entera de las herramientas con las que cuenta para poder ejercer sus derechos y en este caso, la manera de acceder a la ciudadanía por parte de la autoridad siempre será a través del conocimiento extensivo, es decir, por personas que de primera mano saben cómo se tratan los temas dentro de la autoridad y de igual manera se mantienen en esa dualidad de ciudadano comprometido.

En este caso se trata de comunicar las necesidades de la ciudadanía y a su vez hacerles saber a estos como lograr entablar los procedimientos de la mejor manera, las capacitaciones que ofrecen los organismos a la ciudadanía para tener contacto directo con quienes están obligados a proteger.

“ El compromiso de las organizaciones del sector público con el ciudadano y la sociedad, el cual comprende la necesidad de orientar e informar sobre: Aclaraciones y ayudas requeridas, trámites así como procedimientos; acceder al disfrute de servicios públicos o beneficiarse de una prestación; recepción de iniciativas, formuladas por ciudadanos o por los propios funcionarios públicos, para mejorar la calidad de los servicios; quejas, reclamaciones y sugerencias de los ciudadanos, con relación a la gestión pública, como conseguir mayor grado de satisfacción de la sociedad en sus vínculos con las organizaciones, en los distintos niveles de gobierno. (Hernández, 2019, p. 4)

El comienzo para exteriorizar lo que el organismo quiere hacer del conocimiento de la ciudadanía, es a través de información precisa y oportuna:

“ La capacitación es una de las funciones que la empresa debe llevar a cabo obligatoriamente y ésta debe ser administrada adecuadamente, por lo que toda organización debe realizarla de acuerdo con las necesidades de sus departamentos con el propósito de que sus empleados realicen sus actividades eficientemente. (López, 2005, p. 3)

En base a las necesidades de información detectadas mediante las parácticas de transparencia proactiva, se lograra visualizar lo que la ciudadanía requiere de la autoridad y en ese mismo contexto se podrá lograr un acercamiento con la sociedad a fin de que cuente con la certeza de que la autoridad busca mejoría en varios aspectos con la acetación ciudadana, de esta forma se vera reflejado en la rendición de cuentas por parte de estos últimos. Como herramienta para hacer que suceda lo mencionado en el parrafo anterior se requireen acciones que impulsen los conocimientos sobre el tema, desarrollen nuevos e implementen los que ya se encuentran vigentes, pero deberá cubrir las necesidades tanto ciudadanía como autoridad mediante procesos que logren el discernimiento de los temas relacionados con la transparencia, rendicion de cuentas y transparencia proactiva.

Políticas internas de capacitación dentro de los órganos garantes

Como se menciona en el parrafo que antecede es necesaria la definición de la capacitación con sus finalidades específicas, por lo tanto, es de considerarse de suma importancia la implementación de politicas internas de capacitación para cumplir con este cometido. Sin embargo, la capacitación como parte de una eduación debe ser de calidad para ver reflejados los esfuerzos y la intención que en ellas se coloca.

De esta manera es necesaria la creación de códigos y políticas internas de capacitación como conjunto de capacidades inherentes que ayuden en la creación de conocimiento y logren dar satisfacción en cuanto a la información adquirida. Con la construcción de un gobierno abierto y transparente mediante los códigos y políticas internas de capacitación se logra un gran avance para mitigar el impacto de el desconocimiento de los elementos que imposibilitan un proceso mas transparente por parte de la ciudadanía hacia la autoridad. Debera contar con principios, enfoques y sobre todo objetivos a desarrollarse conforme a las normativas de transparencia vigentes de cada entidad federativa, “la acción permanente de capacitar también contribuirá a: - Actualizar en forma constante a los servidores públicos del Ministerio de Educación. - Formar nuevos servidores públicos. - Potenciar habilidades, conocimientos y experiencia. - Lograr una mayor identificación institucional”. (Gobierno de la República del Salvador, 2013, p. 9).

Es necesaria la transmisión con finalidades específicas para lograr el resultado deseado de manera que se incentive a la ciudadanía a participar en los mecanismos que ofrece la normativa para ejercer la democracia mediante rendición de cuentas y transparencia proactiva. La participación ciudadana es punto clave para que estas herramientas funcionen, pero siempre que se conozca y se entienda para que son, como se usan y cuál es el objetivo, lo cual se logra mediante las capacitaciones de la autoridad hacia los ciudadanos, que sin duda deberá versar sobre manuales que especifiquen los requerimientos para poder hacer extensivo ese conocimiento necesario en la ciudadanía. De acuerdo con las atribuciones de cada organismo y las capacidades de su personal es como se podrá realizar un esfuerzo para encaminarse hacia una actualización que derive en un crecimiento en materia de capacitación, lo que inevitablemente será acción y efecto con la relación que se tiene entre autoridad y ciudadanía.

Implementación, monitoreo y actualización de políticas internas de capacitación

“La política es una estructura con normas y reglas que permiten establecer técnicas y estrategias de comunicación, para que la organización pueda transmitir información adecuada hacia el público interno o colaboradores” (Mi espacio, 2021, p. 3). Las políticas internas de capacitación son necesarias para la estabilidad y productividad de los organismos que cuentan con ellas, ya que se refieren protocolos que definen las directrices para un buen desempeño en la realización de las capacitaciones, de igual manera se

delimitan las sanciones en las que pudieran incurrir quienes no cumplan con los roles y responsabilidades que se les asignan y las actividades que han de llevar a cabo.

“ Es así como las políticas le dan a las organizaciones el marco bajo el cual se espera que sus colaboradores ejecuten su trabajo, definiendo los límites de autoridad, responsabilidad, las conductas tanto permitidas como no permitidas para el cumplimiento de las metas, así como reflejan el apetito de riesgo de la organización en las actividades que desarrolla, pues de las mismas parten los procedimientos implementados y ejecutados en todos los niveles, reduciendo así la exposición al riesgo de que los individuos tomen las acciones que a su criterio consideran a bien desarrollar y las cuales pueden atentar contra los intereses de la organización. (Red global de conocimientos en auditoría y control interno, 2012, p. 5)

De esta manera se considera de suma relevancia el crear e implementar esas políticas para lograr determinar con precisión los pasos y elementos a seguir, lo que será de gran apoyo para poder llevar a cabo las capacitaciones bajo un estándar de calidad tanto de información como de personal que las imparte. Para determinar entonces, lo que se debe difundir y de que manera se debe realizar para contar con los elementos necesarios a fin de estar en posibilidad de ayudar a las personas a las que van dirigidas y se pueda exponer de mejor manera la información.

“ Será una mejor forma de llevar un buen desempeño tanto interior como exteriormente, ya que esto genera una unificación de criterios dentro del organismo. Para asegurar una eficiente gestión de comunicación interna en las organizaciones, es importante definir una política, que regule, norme y marque un camino, de lo contrario, esta carencia puede incidir en el clima organizacional, generando insatisfacción en los colaboradores, quienes se sienten excluidos de cualquier situación. Además, con la política se puede determinar el compromiso con los valores que establece la organización, como la transparencia, participación, respeto, veracidad, diligencia y colaboración, pues lo ideal es que todos se encaminen hacia la misión y visión establecida para alcanzar los objetivos. (Mi espacio, 2021, p. 2)

Evidentemente todo tiene un ciclo de vida por lo que en este caso no es la excepción, por lo tanto, será preciso señalar en las políticas internas de capacitación el tiempo que se

pretende supervisar o revisar las actividades relacionadas al tema de capacitación para poder detectar si se encuentra alguna falla, se están llevando a cabo las políticas de la manera que debe ser o si se están teniendo los resultados plateados dentro de los objetivos y metas. En caso de que se demuestre la falta de indicadores que son necesarios para identificar un buen monitoreo de una correcta implementación de políticas internas de capacitación, será necesario mantener controles internos a fin de lograr minimizar la reincidencia que evite el buen funcionamiento de las políticas.

De igual manera se pueden llevar a cabo auditorías internas a fin de supervisar que se estén realizando bien esos controles.

“ La creación de Sistemas de Monitoreo y Evaluación ayuda a fortalecer la gobernabilidad de un país, región y localidad, debido a que implica el mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas, y fortalece las relaciones intergubernamentales y la cultura de rendimiento dentro de los gobiernos para formular políticas y tomar decisiones de presupuesto. (Rascon, 2010, p. 46)

Conclusión

Mantener un mecanismo de actualización y mejora continua es imprescindible para poder sustentar niveles de calidad deseados y que cumplan con la normatividad vigente, documentando toda acción que emitan para evidenciar el trabajo realizado. Por otro lado, de acuerdo con los resultados que arrojen las auditorías internas o el plan de monitoreo y supervisión se podrán detectar de manera temprana las deficiencias con las que se cuenta para implementar las medidas correctivas necesarias y mantener un programa de prevención será clave para estar actualizando oportunamente las políticas internas de capacitación dentro de los organismos garantes.

Referencias

Daron Acemoglu, J. A. (2012). ¿por que fracasan los paises? Crown Publishing Group.
Emmerich, G. (2004). Transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental, participación ciudadana. 68.

- Gobierno de la República del Salvador. (2 de octubre de 2013). *Política de Capacitación del Personal Administrativo*. Obtenido de Política de Capacitación y Desarrollo Ministerio de Educación: www.transparencia.gob.sv
- Hernández María de Jesús, M. M. (2019). *Desafíos de la información sistematizada y comunicación en el fortalecimiento de organizaciones públicas*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/280/28062322004/index.html>
- López Rubí, Calderón José Ramón. (2006). En A. Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?* (pág. 164).
- López, S., y Ali, H. (2007). *Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México*. Obtenido de Gestión y Política Pública: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13316104>
- Medio ambiente; Conafor; ONU Red. (2021). *Transparencia y rendición de cuentas*. Obtenido de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/538286/02_Transparencia_y_Rendicio_n_de_Cuentas.pdf
- Méndez, B. (2016). En *Siete problemas de las Instituciones de gobierno en México*. Obtenido de https://www.researchgate.net/publication/329949505_Siete_problemas_de_las_instituciones_de_gobierno_en_Mexico
- Mi espacio. (2021). *¿Para qué una política de Comunicación Interna?* Obtenido de https://www.info-sol.com.mx/espacio/Articulos/Desde_la_Investigacion/para-que-una-politica-de-comunicacion-interna.html#.YFP7cJ1KjIU
- Morales, I. (1 de febrero de 2016). *Construir la cultura de la participación ciudadana*. Obtenido de <http://www.opam.org.mx/>
- Rascon, L. (2010). *Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Proyectos, Programas y Políticas Públicas*. Obtenido de https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/marzo2010_lucy.pdf
- Red global de conocimientos en auditoría y control interno. (2012). *Importancia de las Políticas Organizacionales*. Obtenido de <https://www.auditool.org/blog/control-interno/1488-importancia-de-las-politicas-organizacionales>

Ruiz, J. F. (30 de Mayo de 2017). *Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto*. Obtenido de Los órganos autónomos como espacios para el gobierno abierto: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/105/10552722007/index.html>

Sánchez, J. J. (2015). *La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67642415003>

TERCERA PARTE

MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

El aporte de la gobernanza metropolitana para el análisis local de la democracia: el caso de la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco

Francisco Javier Lozano Martínez

Doctor en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales

francisco.lozano@udgvirtual.udg.mx

Resumen

El artículo presenta la discusión sobre la gobernanza metropolitana observada a la luz de la tradición de la Ciencia Política moderna, cuyo énfasis se encuentra en las estructuras, los procesos y los resultados de las acciones en el marco del cumplimiento gubernamental. Busca presentar una breve discusión sobre la pertinencia de incluir nuevas formas y métodos de observación cualitativa, a partir de micro experiencias democráticas, sus alcances metodológicos y sus posibles limitaciones interpretativas o epistemológicas. La primera parte del artículo desarrolla una breve revisión a los planteamientos de las metodologías cualitativas para la observación desde otro enfoque de la calidad de la democracia; y la segunda parte, expone el caso de la Comisión Interinstitucional del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, como una micro-experiencia democrática, cuyo ejercicio de gobernanza metropolitana plantea nuevos desafíos sobre el concepto que promueve un ejercicio parcial de democracia.

Palabras claves: gobernanza, democracia, Comisión Interinstitucional, Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco.

Introducción

En la medición de la democracia se pueden generar estándares de calidad asociados a los derechos políticos, económicos y civiles. Esto es posible si un determinado número de cualidades en este contexto son garantizadas por las leyes e instituciones estatales que gobiernan una sociedad. En este sentido, la calidad democrática se puede medir a través de sus estructuras, instituciones y procedimientos representativos de la sociedad democrática en un contexto de libertad y garantías ciudadanas.

No obstante, es necesario indicar que la democracia también puede ser observada (no solo medida en la dimensión estructural y procedimental) a partir de micro experiencias democráticas como un aporte cualitativo a la misma. Así, los ejercicios parciales de gobernanza metropolitana local pueden visualizar otras formas de interpretar la democracia en acción, su calidad o su deficiencia.

Este es el caso de los inicios de la creación del Sistema Estatal Anticorrupción en el Estado de Jalisco (SEA) en México, que tuvo en el arranque un indicio de generar una inclusión social amplia para la formulación del sistema en el estado; es decir, crear la institución a partir de un ejercicio deliberativo y democrático incluyente que se vio reflejado en la Comisión Interinstitucional para la implementación del SEA en Jalisco.

A partir de esta experiencia (identificada y entendida como “micro experiencia” por su desarrollo e impacto explícitamente localizado y en un periodo breve de tiempo) se ha realizado una investigación social sobre la conformación de la Comisión Interinstitucional y sus ejercicios deliberativos que se dieron entre los meses de enero y julio del año 2017, y cuyo trabajo ha estado presente en los años subsiguientes a la existencia del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco. Como estrategia teórica y metodológica, se ha desarrollado el ejercicio de investigación a partir de: a) reflexiones de las categorías “gobernanza”, “calidad democrática”, “democracia deliberativa” desde el enfoque de la ciencia política; b) el contraste de postulados epistemológicos y heurísticos de la gobernanza y la democracia como conceptos normativos; c) el análisis de la realidad basada en estrategias etnometodológicas, básicamente en el desarrollo de la observación participante en las reuniones de la Comisión, análisis de contenido de entrevistas semiestructuradas a quince actores determinantes en la generación de las propuestas de la

Comisión (académicos, actores gubernamentales y de organizaciones civiles), así como análisis documental derivado del trabajo de la Comisión.

Las preguntas principales que focalizaron la investigación son: ¿Qué tipo de calidad democrática puede ser observada en el ejercicio de gobernanza metropolitana de la Comisión Interinstitucional? ¿Cuáles son los alcances o límites de la democracia deliberativa a partir del debate entre distintos grupos de interés (¿ONG, Universidades, Poderes del Estado, Sectores empresariales y Organismos Autónomos)?

Los objetivos de la investigación han sido principalmente: a) Reflexionar sobre las perspectivas clásicas de la Ciencia Política contemporánea en cuanto a la gobernanza; b) Analizar la dinámica del ejercicio deliberativo para la construcción de las propuestas para el SEA Jalisco, a partir de los discursos de los actores y sus percepciones sobre el ejercicio de gobernanza metropolitana; y c) Identificar si la efectividad democrática de la Comisión Interinstitucional puede ser catalogada como un ejercicio de gobernanza con alcances incidentes y estructurales de alta calidad democrática, o bien, como un ejercicio parcial y limitado de micro experiencia democrática.

La micro experiencia democrática como modelo interpretativo empírico de la democracia, sus alcances y limitaciones

Si bien el estudio y la interpretación de la calidad democrática de una sociedad se encuentra en el centro de una buena discusión (en el marco de lo estructural, lo procedimental y la acción de gobierno), el cual permite que la democracia siga siendo una realidad perfectible a partir de parámetros de eficiencia y eficacia, también es posible contemplar en el horizonte un análisis cualitativo con distinta aproximación. Es decir, la medición de la calidad de la democracia cumple un objetivo analítico que permite cuantificar y cualificar los procesos y efectos de la democracia y sus instituciones.

Carolina Isaza (2023) propone una visión particular sobre la calidad de la democracia desde una perspectiva basada en los postulados de L. Morlino y M. Duhem, que tiene como centro en la observancia de, 1) los procedimientos de la democracia; 2) según la legitimidad y la eficacia; 3) desde el papel de los ciudadanos.

Desde la primera perspectiva, el análisis se centra en las instituciones políticas y las for-

mas en que éstas tienen la posibilidad de tener garantías en las libertades e igualdades, que tienen como base los derechos políticos y las reglas específicas que propician las luchas legítimas por el poder y el pluralismo en la oferta política de una sociedad. En la segunda visión, la calidad de la democracia se basa en los niveles de legitimidad de un gobierno en torno a sus acciones y resultados eficaces (que puede traducirse también como buen gobierno o calidad del gobierno) pensando en las propias estructuras gubernamentales, sus reglas de operación y los resultados de sus decisiones y acciones concretas. Finalmente, la tercera visión que resume Isaza mide la calidad de la democracia desde la participación directa de la propia ciudadanía y, el efecto que esta pueda tener en las acciones públicas en sus diferentes niveles de incidencia.

En este orden de ideas, Morlino (2015) propone concretamente que la calidad de la democracia pueda plantearse en términos de variables medibles en tres dimensiones específicas: variables de procedimiento (accountability interinstitucional y electoral, estado de derecho, participación y competencia política); variables de contenido (garantías de libertad e igualdad); y, variables de resultados (capacidad de respuesta que genera satisfacción en la ciudadanía). De esta forma, la democracia tiene sentido objetivo si puede ser evaluada y medida, de tal forma, que sus indicadores atiendan a estas dimensiones de proceso y satisfacción. Así, la democracia se materializa a partir de lo que es y lo que genera en aquellas sociedades que la viven.

Ahora, si bien la democracia y su calidad puede ser medible en estos indicadores, es propuesta de este análisis que también es plausible observar desde el ángulo de una tradición más cualitativa y menos procedimental; y entonces, a partir de una interpretación racional, la experiencia misma de la democracia en el contexto de lo cotidiano tiene otras formas de materializarse. Según Insulza, la democracia también es una construcción social y se representa en el terreno subjetivo de la experiencia (Insulza, 2010). En este sentido, las micro experiencias, que podrían catalogarse como ejercicios parciales de democracia (o gobernanza metropolitana, al tratarse de ejercicios muy localizados), acercan la posibilidad de revalorar la posición de los sujetos, sus discursos y significados sobre la cualidad de la misma. Y entonces, la democracia también se representa en la medida en que la propia ciudadanía se recrea en ella como una experiencia humana, social, subjetiva. Analizarlo en estas dimensiones cualitativas también sugiere un aporte para una medición menos basada en indicadores y más en variables observables interpretativas.

Barragán y Ley resaltan desde este enfoque que,

“ Comprender la especificidad histórica, la revaloración del sujeto, la diversidad y la significación de la palabra son algunos de los rasgos fundamentales del debate en torno a lo cualitativo; aunado a ello, precisar cualidades, alcances y acoplamiento de estos métodos cualitativos para la interpretación de hechos sociales, configuran la vía por la cual se conforma su base teórica y epistemológica. (Barragán y Ley, 2004, p. 211)

María L. Tarrés (2008) particularmente identifica la necesidad de comprender el cruce de metodologías y teorías que permitan la observación compleja de los fenómenos sociales y políticos. Resalta la capacidad que tienen las metodologías cualitativas, a partir de la crisis de los paradigmas científicos en las Ciencias Sociales, puntualmente en su confrontación de enfoques que determinan la observación macro y micro. Desde esta perspectiva, Tarrés señala que,

“ (...) los métodos cualitativos en la investigación social se dirige a precisar las cualidades, potencialidades, alcances y acoplamientos que estos métodos tienen en la explicación e interpretación de los problemas sociales [y políticos], y además proporciona una base teórica y epistemológica que nos ayuda a evaluar el verdadero alcance de estos métodos, evitando transformar este esfuerzo científico del desarrollo de los métodos cualitativos en un simple conjunto de técnicas que puedan utilizarse con un alto grado de discrecionalidad. (Tarrés, et. al. 2008, p. 7)

Al respecto, Barragán y Ley (2004) refiriéndose a las observaciones macro y micro, indican que “Ambos puntos críticos comparten como característica principal la presencia de una disputa entre vías científicas que parecen opuestas: la que da prioridad al universalismo y a la generalización del conocimiento y la que privilegia la diferencia de los hallazgos” (Barragán y Ley, 2004, p. 209). El punto aquí no es necesariamente debatir las diferencias de los enfoques macro o micro analíticos como metodologías opuestas. El valor de la proposición se encuentra en resaltar el aporte epistemológico que las observaciones de las experiencias micro democráticas pueden proporcionar para, precisamente, debatir en otro sentido la cualidad de estas y su aporte constructivo (en un sentido pragmático) o “deconstructivo” (en un sentido filosófico) al ideal del régimen democrático como experiencia social.

La mirada de la categoría “calidad” de la democracia como parámetro de medición, entonces, podría complementarse con categorías analíticas cualitativas, cuya sujeción a la subjetividad es más evidente que con las mediciones de calidad que utiliza variables inclusive cuantitativas, pero que podría contener una carga considerable de nuevas variables o elementos observables.

Seymour Martin Lipset, cuya tradición analítica se enmarca en la sociología política, reconocía que las precisiones metodológicas al intentar analizar los distintos regímenes democráticos requieren de estudios comparativos de alto alcance, en tanto que el espectro de experiencias democráticas es tan amplio como sociedades y momentos históricos en el desarrollo de la democracia hay (Lipset, 2014). Puntualmente señaló que “este debate es la ausencia de un planteamiento que tenga en cuenta que las proposiciones teóricas deben ponerse a prueba mediante una comparación sistemática de todos los casos disponibles, y que trate adecuadamente un caso divergente como uno entre varios” (Lipset, 2014, p. 114).

No obstante, Lipset abre la posibilidad de identificar el “caso divergente”. Este caso divergente bien podría determinarse como “el aislado” o “el dato disperso” si de estadística se tratara. La precisión quizá no es la más puntual, en tanto que Lipset hacía referencia a esto al identificar casos de democracias enteras (en tanto sociedades, estados, regímenes políticos). Pero bien vale la pena la aproximación, porque Lipset enfatiza el asunto en el marco de la resolución metodológica para el estudio de los distintos casos de democracia y lo que estos pueden derivar en términos de la diversidad de hipótesis y sus reflexiones. Es decir, la apreciación de Lipset podría ser un tipo de justificación para validar que los estudios de caso pueden ser, en un ejercicio racional serio, un referente como variante de análisis.

La propuesta para derivar conclusiones de casos específicos, abren la posibilidad de que dichas variantes en las experiencias democráticas (o micro experiencias), puede existir una riqueza interpretativa que se enmarque en una dimensión mucho más amplia en cuanto al régimen y su aplicación cotidiana. En otras palabras, el análisis de los ejercicios parciales de democracia, pueden aportar reflexiones y análisis sobre la calidad y sus limitaciones existentes, en el ejercicio de la construcción social y cotidiana de la democracia.

Regresando al argumento de Lipset, resalta que efectivamente en los casos distintos de las experiencias democráticas, no existen, por decirlo de alguna manera, condiciones permanentes o experiencias determinadas repetidas, y que, por lo tanto, la realidad de la democracia en su construcción varía según la situación. Puntualmente menciona que hay “casos divergentes que no se ajustan a una propuesta determinada, para demostrar que no hay ninguna condición social vinculada de forma habitual a un sistema político determinado.” (Lipset, 2014, p. 115). Este argumento bien podría debatir la idea de que la calidad de la democracia se enmarca en una determinación o estandarización racional. Si la condición social no está determinada de forma habitual, la experiencia social en la construcción de la democracia tampoco, y, por lo tanto, la cualidad de la democracia como experiencia varía.

En torno al caso divergente y sus posibles alcances en el manejo de las hipótesis a probar señala que “Un caso divergente, considerado dentro de un arco que presente las pruebas de todos los casos relacionados, puede muchas veces reforzar la hipótesis básica si un estudio intensivo de la misma revela las condiciones especiales que impidieron que se diese la relación habitual” (Lipset, 2014, p. 115).

En este sentido, las proposiciones teóricas habituales en cuanto al comportamiento de los sujetos en el marco de la democracia procedimental o estructural, cuya experiencia está delimitada por las normas y las instituciones que la regulan, se problematizan (o se complementan) para que el campo analítico que representan se desmitifique a la luz de la realidad vivida.

Por otro lado, las limitaciones que representa el análisis cualitativo, en este caso, de las micro experiencias de los ejercicios parciales de democracia, podrían ser señalados como una perspectiva analítica reduccionista; supeditada a las subjetividades de quienes observan, miden, racionalizan y analizan las experiencias. Pudiera parecer que esta es una observación limitada en relación a las posibles conclusiones que los estudios de caso, precisamente variantes, pudieran desprenderse de las concepciones más generales de las teorías de la democracia y lo que representa su nivel de calidad.

No obstante, María Tarrés hace énfasis en la utilidad del individualismo metodológico como un retorno a las observaciones particulares a partir de los sujetos y sus experien-

cias. Resalta que,

“ En la sociedad contemporánea muchos estudiosos recuperaron los planteamientos del individualismo metodológico expuestos por Max Weber y a atención pasó de los grandes procesos estructurales a las construcciones sociales de significados en las comunidades locales. Fue un salto del universalismo metodológico, un cambio de enfoque de lo macro a lo micro, de las grandes estructuras a la acción particular, de la historia a la biografía. (Tarrés, et. al. 2008, p. 6)

A partir de esto, las limitaciones que representa la perspectiva analítica de lo cualitativo, en la calidad de la micro experiencia democrática, pueden sortearse en una lectura que asemeje una interpretación válida. Una que problematice la idea de que la experiencia democrática como construcción social tiene otras variantes observables, dignas de plantearse para seguir abriendo el debate epistemológico que representa la democracia misma (como idea y como praxis).

Reflexión sobre el aporte de la gobernanza metropolitana para la construcción de modelos democráticos observables

Hasta aquí se hace necesaria la inclusión del concepto de gobernanza en el contexto de lo local y lo metropolitano, para darle una relectura a la idea de los ejercicios parciales de democracia como micro experiencia. Esto, en tanto que la gobernanza se comprende como un modelo de gestión que pretende identificar el entramado de las relaciones socio-institucionales a partir de un ejercicio democrático, que bien puede ser procedimental, institucional o deliberativo con el propósito de “equilibrar” los medios y los fines de la democracia misma. Esto presupone la idea de una mejor democracia, con mayor calidad y con mejores alcances para lograr una estructura política eficiente (en todas sus vertientes) en el contexto de la nueva gestión pública.

En torno al concepto de gobernanza, señala Alberto Pacheco que “A partir de una tradición académica anglosajona, la gobernanza ha trascendido su naturaleza académico-analítica para cobrar fuerza como categoría normativa que indica la calidad de un sistema democrático de organización sociopolítica.” (Pacheco, 2013, p. 117). Dicha organización sociopolítica articula relaciones que pueden ser observadas en un contexto global (es decir, en un contexto de gobernanza como un conjunto de procesos, actores, discursos

y proyectos que determinan la forma en que una sociedad se gobierna), pero al mismo tiempo, un modelo democrático que puede ser analizado bajo la experiencia de lo local, lo metropolitano; en un contexto más cercano y determinado por una geografía política de trascendencia local de bajo o mediano impacto (Lozano, 2018). Definir el concepto de gobernanza no es tarea sencilla, en tanto que el concepto ha evolucionado y encontrado diversas formas de aplicarse e interpretarse según los propios modelos democráticos en que se contextualiza. En términos generales y para efectos de este escrito, sirve identificar que,

“ El concepto gobernanza plantea en general que existen (y pueden existir) mejores prácticas de los gobiernos para generar condiciones favorables con el fin de tomar decisiones públicas, solucionar problemas de distintos niveles de complejidad e incorporar más agentes de la sociedad para colaborar en la discusión y solución de dichos problemas. La pretensión última de esto es “mejorar la calidad democrática” no solo del Estado-gobierno, sino de la totalidad de la sociedad que convive en el espacio delimitado como Estado-nacional (gobierno - sociedad gobernada – territorio - legalidad). La democracia se legitima en la medida en que el Estado-gobierno genera mejores prácticas de gobierno (gobernabilidad) pero que incluye a nuevos actores capaces de compartir horizontalmente la gestión, elevando así la categoría de mejor democracia (gobernanza) (Lozano, 2018, p. 127).

Desde la perspectiva de la gobernanza, el modelo de gobierno en una sociedad de régimen democrático debe incluir la participación de nuevos actores (sociales, empresariales, políticos) que inciden en la toma de decisiones, la formulación y seguimiento de políticas públicas, la observación del ejercicio gubernamental, la discusión de temas de la agenda pública, etc. Esto presupone que la experiencia de la democracia puede ser medida en otros niveles de satisfacción y calidad de la misma a partir de un esquema de equilibrio, como lo puede ser concretamente, garantizar la posibilidad de una deliberación abierta para la incidencia política de otros sujetos activos que van más allá de los actores políticos tradicionales.

En este sentido, la incidencia social en la construcción de instituciones políticas insertadas en las estructuras de poder gubernamental bien puede ser catalogada como un ejercicio parcial de democracia en donde se presupone una amplia apertura a la deliberación

y análisis de la construcción de instituciones y políticas públicas de alcance. El nivel de la experiencia de la gobernanza depende del espacio en que se desarrolla, el nivel de estructuras y relaciones políticas en que se da, la trascendencia de la experiencia democrática y su alcance en términos estructurales, procesales o de políticas públicas.

El Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco y la Comisión Interinstitucional para su implementación: ¿Gobernanza real y alta calidad democrática?

En gran medida, el caso de los inicios de la creación del Sistema Anticorrupción en el Estado de Jalisco (SAE), fue catalogado y basado en un ejercicio de gobernanza metropolitana. El sistema tuvo en el arranque un indicio de generar una inclusión social amplia para la formulación de la nueva institución en el estado, es decir, crear el sistema partir de un ejercicio deliberativo y democrático incluyente. En un contexto más amplio, el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) pretende ser una estructura de acción política de gran calado, que busca combatir la corrupción desde una perspectiva sistémica (nacional y estatal), como un nuevo paradigma en la vigilancia, el seguimiento y la sanción ligados a la corrupción política.

Una política e institución basada en la gobernanza metropolitana

El marco legal quedó estipulado en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA), y otras seis leyes que debían ser modificadas para coordinar la estructuración, articulación y efectividad de la nueva institución pública federal. Dentro de la estructura política, se contempló la creación de un Comité de Participación Ciudadana, cuya pretensión era la de incluir a la sociedad abierta (en aires de democracia incluyente) en los procedimientos de selección de perfiles y análisis de las políticas públicas derivadas del sistema.

En dicha ley se indica que cada una de las entidades federativas debía asumir la creación de un Sistema Estatal Anticorrupción como parte de la coordinación nacional para la efectividad y coordinación entre instituciones para el combate a la corrupción. Dentro de las estructuras locales, la ley determinó de la misma forma que en la política nacional, la creación de un Comité de Participación Ciudadana el cual debía quedar estipulado como parte medular de la estructura (en Jalisco la denominación se concretó en el Comité de

Participación Social).

El arranque del SEA en Jalisco tuvo una característica particular. El camino que siguió en el proceso inicial, implicó el involucramiento de una gran variedad de actores sociales cuyas recomendaciones (entre análisis jurídicos, de las implicaciones institucionales, sociales y políticas del combate a la corrupción, así como el análisis de la lucha social que representa combatir los actos delictivos de los agentes del gobierno) quedaron plasmadas en el ejercicio deliberativo que se extendió más allá de la norma estructural que implicaba la función pública por mandato legal, abriéndose a un ejercicio de gobernanza (según el acuerdo gubernamental y según el discurso de los propios actores sociales implicados en el ejercicio democrático).

Como iniciativa del Poder Ejecutivo (particularmente a través del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco) se extendió el tema de la construcción, discusión y evaluación para la implementación del SEA a la sociedad civil organizada, las universidades y las cúpulas empresariales. El día 15 de octubre del año 2016 en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, se publicó un acuerdo firmado por el gobernador que creó la Comisión Interinstitucional para la Implementación del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. El ejecutivo estatal resaltó que el ejercicio mismo para la formulación del SEA en Jalisco, debía tener como sello inicial la inclusión y la gobernanza como uno de sus pilares esenciales. En el acuerdo se lee textualmente la encomienda de la comisión, la cual resalta que debía ser en esencia,

“...elaborar una agenda coordinada de trabajo en materia de anticorrupción y tanto las reformas estatales como la implementación de las acciones y políticas públicas, serán resultado y ejemplo a nivel estatal de la suma de esfuerzos de la sociedad y gobierno, en aras de realizar un ejercicio incluyente de participación democrática que permita hacer efectiva la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información pública, además de que constituye un compromiso fundamental del Gobierno del Estado de Jalisco” (Acuerdo, fracción VI, p. 5).

La Comisión Interinstitucional llegó a aglutinar a 40 organizaciones sociales, empresariales y universitarias, convocadas no solo por el acuerdo gubernamental, sino por las organizaciones mismas que se sumaron desde la primera sesión de la comisión en un

acto extraoficial, obligando a la comisión instalada agregar a aquellas que no estaban contempladas en el primer acuerdo. El proceso deliberativo de la comisión (entre organizaciones de la sociedad civil, cúpulas empresariales y representantes de los tres poderes del estado) se extendió a lo largo de 7 meses de trabajo intenso y coordinado por la Contraloría del Estado de Jalisco.

El producto final del ejercicio deliberativo culminó en un paquete de propuestas que se derivaron al Poder Ejecutivo; el cual, a su vez, como parte de sus facultades constitucionales de promover iniciativas de ley o políticas públicas, entregó el 17 de julio del año 2017 al Poder Legislativo estatal para que hiciera las adecuaciones pertinentes que permitieran la creación del SAE en Jalisco. Ese mismo día, el Poder Legislativo instaló la Mesa de Legislativa denominada “Gobernanza en el Sistema Anticorrupción” cuya pretensión era la de incluir a los integrantes de la Comisión Interinstitucional para el seguimiento legislativo, y que se contemplaran las adecuaciones legales y las gestiones políticas propuestas por la comisión dentro la discusión de los temas relevantes de la creación del SEA.

Finalmente, el Poder Legislativo modificó varios de los puntos medulares de la creación del SEA en sus propios trabajos internos por comisiones, particularmente en el tema de la designación del Fiscal Anticorrupción (cuyo perfil deseable debía ser autónomo de poderes e intereses de partido y nombrado por el Comité de Participación Social), así como el tema de las sanciones a funcionarios públicos probados de corrupción. El producto final que creó la Ley Estatal del Sistema Estatal Anticorrupción, según los propios actores de la comisión, se adecuó en los temas medulares a los intereses de los partidos políticos representados en el Congreso Local, y no necesariamente a todas las exigencias deliberadas en el seno de la comisión interinstitucional. El ejercicio de la “mesa de gobernanza legislativa”, desde la perspectiva de diversos actores involucrados en el seguimiento para la elaboración del paquete legislativo que diera vida al SAE, fue más bien un ejercicio de simulación, puesto que no se siguieron las reglas de diálogo y colaboración que se fomentaron en la propia comisión interinstitucional.

La percepción de los actores de la Comisión Interinstitucional en el ejercicio de gobernanza ¿una buena percepción de ejercicio democrático y gobernanza es sinónimo de calidad democrática?

A decir de sus propios actores, tanto el ejercicio de deliberación como los resultados del trabajo logrado, se presentan como exitosos y propositivos. Al final de la jornada, desde la apreciación de los participantes en la mesa se resalta como positivo el trabajo desempeñado, calificaron la experiencia como una “sin precedentes” y útil para la democracia en el Estado de Jalisco. Básicamente, se observó en una primera lectura que el ejercicio experimentado fue inclusivo, respetuoso y novedoso. Es decir, el hecho de que los sectores incluidos en la mesa tuvieran plena libertad para el diálogo y la propuesta, ha hecho que sus actores recibieran el ejercicio como uno de “verdadera gobernanza”.

Como se ha mencionado con anterioridad, Morlino (2015) resalta que en la medición de la democracia se pueden generar estándares de calidad asociados a los derechos políticos, económicos y civiles. Esto es posible si un determinado número de cualidades en este contexto son garantizadas por las leyes e instituciones estatales que gobiernan una sociedad. En este sentido, la calidad democrática se puede medir a través de sus estructuras, instituciones y procedimientos representativos de la sociedad democrática en un contexto de libertad y garantías ciudadanas. No obstante, es necesario indicar que la experiencia política también puede ser observada (no solo medida en la dimensión estructural y procedimental) a partir de prácticas que pueden ser catalogadas como democráticas desde la propia perspectiva de los actores (como un aporte cualitativo a la misma). Así, en los ejercicios de gobernanza metropolitana local pueden visualizar otras formas de interpretar la democracia en acción, su calidad o su deficiencia. Se pueden tener leyes bien estructuradas, reglas del juego o acuerdos claros sobre los procedimientos para la deliberación, o bien, apertura en la construcción de las experiencias sociales y políticas que promueven la inclusión. Pero ¿qué determina la eficiencia o el resultado óptimo de la experiencia? ¿la estructura creada, el proceso mismo, el resultado o la percepción de los actores?

Dado el nivel de confianza, la transparencia y el profesionalismo propuesto que requería tal acercamiento y mediación, los elementos de orden y protocolo aparentemente permitieron que el diálogo se diera con apertura en una materia tan compleja como la discusión para fortalecer la perspectiva legal e institucional en materia anticorrupción. De tal forma, señalan algunos de los participantes en la Comisión Interinstitucional entrevistados, que el nivel deliberativo entre los actores gubernamentales, empresariales, sociales y educativos fue alto y más de lo que pudieron haber esperado al ser incluidos en

la Comisión Interinstitucional. Indicaron que el producto final derivado de sus trabajos, por lo menos hasta el desarrollo de la propuesta última, resultó en un paquete de recomendaciones legales que le dieran forma al Sistema Anticorrupción del Estado con una fuerte perspectiva social, a partir de sus propias demandas.

En el ejercicio de gobernanza se pretende que ni el conflicto ni la diferencia de opinión (desde posiciones distintas y marcadas) sean obstáculo, cuando el nivel de cultura democrática es alto entre quienes cooperan, dialogan, acuerdan y deliberan. Es decir, si bien existe una polarizada diferencia de opinión, intereses y expectativas entre los actores, en la medida en que las demandas sociales se encuentran alejadas de los intereses del Estado en su versión más cerrada, la mediación es esencial para que el logro final se dé en el equilibrio de las demandas, entre lo que se desea y lo que se puede lograr. Lo que se busca, según la pretensión de la gobernanza es que, en la medida en que Estado y sociedad pueden negociar y construir en un consenso favorable, el conflicto de interés debe afrontarse con suma responsabilidad política, para que al final, pueda predominar la demanda general que sea consensuada en intereses compartidos. ¿Cómo percibieron estos principios de la gobernanza los propios actores de la Comisión Interinstitucional en el ejercicio completo de gobernanza?

Se observa que en la percepción general hay una fuerte lectura positiva e idealizada de la experiencia. Es notorio que, en todas las entrevistas realizadas, los actores utilizaran el concepto de “gobernanza” para adjetivar la experiencia. En la valoración general de esto, a partir del conjunto de opiniones entre los miembros de la Comisión Interinstitucional, resalta el hecho de que no existió una negación o resistencia al debate abierto, o a las considerables diferencias de opinión en el ejercicio deliberativo. Más bien resalta el hecho de que la apertura al diálogo y la pluralidad de la mesa ampliaron el conocimiento sobre la materia especialmente en el aspecto jurídico; que fortaleció el ejercicio de deliberación y amplió los acuerdos; que se permitió consolidar los argumentos jurídicos y las implicaciones institucionales del SEA.

Por ejemplo, a las siguientes preguntas realizadas en las entrevistas a los actores de la Comisión Interinstitucional, se observaron las siguientes percepciones. En relación con “¿Qué tipo de experiencia ha tenido en la Comisión Interinstitucional al participar en el diálogo con otros organismos/instituciones de la sociedad? ¿Cuáles son sus

impresiones generales y personales al final del proceso?” algunos de los entrevistados de organizaciones sociales señalaron³¹:

- “Esta experiencia es muy rescatable y qué bueno que lo están haciendo de esta forma porque este ejercicio debería de repetirse en otros ámbitos de gobierno. Fue un ejercicio afortunado de democracia y de gobernanza.”
- “Buena impresión me causó la amplitud de la convocatoria: era una buena representación, social y académica. El criterio central para aportar sobre la creación del sistema de fue contribuir para que consiguiéramos un Sistema Estatal Anticorrupción que fuera legalmente viable y que al mismo tiempo representara los anhelos de quienes estamos fuera de la clase política para el mejor manejo de las cosas públicas, incluido por supuesto el erario.”
- “La gente tenía más temas que fueran afines a ellos, que se trabajaran más. Entonces su participación realmente subía el nivel de la mesa porque habían trabajado mucho lo que querían aportar. Nosotros también trabajamos lo que queríamos aportar. Teníamos a los tres poderes, teníamos a las cúpulas empresariales, a los académicos y a los activistas en un diálogo. Eso es gobernanza. Ese diálogo colaborativo. Realmente estábamos discutiendo los tres poderes con los ciudadanos. Realmente fue una gran mesa de gobernanza. No queríamos dejar de estar, porque fue un ejercicio inédito en Jalisco. Estábamos trabajando a fondo para entender lo que significa este Sistema Estatal Anticorrupción, qué significa la corrupción, cómo podemos nosotros los ciudadanos trabajar el tema.”
- “La experiencia de haber participado en la Comisión fue fabulosa, de alto aprendizaje colectivo, de templanza mutua en un ejercicio horizontal; casi diría de pedagogía colectiva. Lo que unos aportaban era escuchado por los otros, y viceversa. Siempre existió la oportunidad de exponer ideas, incluso

31 El formato en que se reportan en este artículo las palabras textuales de los entrevistados se propone realizarse en un esquema plano de transcripción y sin cita sistemática o formal, por cuestiones de pertinencia y prudencia en el manejo de las fuentes y sus identidades.

- cuando eran incorrectas en términos jurídicos, la forma sutil de hacer las correcciones entre pares fue un ejercicio amable y sensato.”
- “Me fui dando cuenta de que, aunque no impactáramos, empezaba a subir mucho la calidad de las discusiones en medio de un enorme respeto. Porque había contradicciones, había gente que estaba de acuerdo con una cosa y otra, pero todas eran tomadas en cuenta. Es lo que a mí me gusta, cuando realmente el trabajo es inclusivo. Aunque no estuviera de acuerdo con lo que planteaba alguna persona, pero se incluía lo que aquella persona y lo que nosotros planteábamos. Es lo que me parece la riqueza que tuvo esta mesa: la inclusión.”
- “En cuanto a las propuestas que generaron un mayor consenso me parece que los debates intensos, al comenzar, parecían llevar al disenso irresoluble; sin embargo, en la medida que hubo una estupenda conducción del trabajo, puedo asegurar que todo lo que se trasladó a los documentos fue consecuencia de un consenso más que satisfactorio. Es decir, no me quedó la impresión de que haya permanecido recelo entre quienes no vieron cumplidas sus expectativas en alguno de los puntos.”

Al respecto, algunos representantes de las instituciones de gobierno señalaron las siguientes apreciaciones:

- “Se trató de una mesa lo más transparente y lo más amplia posible, de mucha madurez política. Porque se pudo haber pensado que era una mesa muy volátil dado los actores que estábamos en ella; sin embargo, creo que el punto de confluencia fue que en el Gobierno del Estado no quisimos quedarnos nada más con el marco jurídico que ordenaba la Ley General, sino que quisimos ir un poco más allá y, en ese poco más allá, coincidimos con esos sectores que de ordinario se pudo haber pensado que hubiéramos “chocado” con ellos. Esta ha sido una mesa de mucha madurez. Considero que hubo un consenso casi absoluto en todas las mesas. Si acaso hubo alguna discrepancia que, a final de cuentas, por la madurez que imperó en la mesa se resolvió de inmediato.”

- “La Comisión Interinstitucional ha tenido un alto alcance democrático, a la vista de los fundamentos de la democracia como el debate público por los diversos grupos que conforman a la sociedad interesada en los temas y con capacidades de presión sobre temas sensibles y trascendentes en el proceso de rediseño institucional en el que nos encontramos. Otro elemento característico de las propiedades de un régimen democrático es la incidencia en la agenda pública por parte de los interesados en ella, en este caso mediante la aportación de propuestas a los diversos ordenamientos jurídicos en la materia. Y por supuesto, la libertad de opinar y la igualdad en la oportunidad para expresarlo en la mesa de trabajo. El proceso ha sido enriquecedor, nos permitió escucharnos, conocernos, saber intereses y posibilidades de aportación específicas por los organismos participantes, fue un ejercicio de andar un camino de deliberación y concreción.”
- “Con la Comisión tuvimos alcances democráticos que no visualizábamos nosotros, que fue más allá de lo esperado. Para bien. Tuvo un largo alcance porque nos permitió, por ejemplo, consolidar una iniciativa al Congreso para una fiscalía anticorrupción autónoma, considero que esto le dará más confianza a la ciudadanía.”
- “Al final, mi experiencia en la Comisión fue gratificante. Porque ante cualquier pronóstico de ser una mesa volátil, cualquiera pudo haber imaginado un escenario en donde habrá un intercambio de diálogo ríspido, donde no habrá un consenso, donde habrá imposiciones, donde no imperará la razón; pero para mí fue gratificante el ver todo lo contrario: que podíamos convivir la ciudadanía y el gobierno”
- “Desde el principio me agradó la idea de que la mesa de diálogo estuviera conformada por distintos actores gubernamentales, académicos, sociedad civil organizada y empresas [...] En eso yo pienso que seguirán existiendo discusiones, algunas formas son las que pueden variar, pueden existir opiniones varios sentidos, pero en el fondo estoy seguro que todos aceptarán los cambios necesarios para tener un sistema sólido [...] Al final, estoy muy satisfecho de

este ejercicio, puesto que estoy advirtiéndolo que todas las opiniones fueron escuchadas y quedaron plasmadas en un documento.”

- “La experiencia de participar en esta mesa fue extraordinaria, el ver las diferentes formas de pensar, las diferentes propuestas que se dieron, muchas coincidieron, otras se analizaron y se discutieron, pero al final de cuentas creo que llevamos un trabajo colegiado. En conclusión, no va a valer de nada, el hecho de que nosotros hagamos algo si definitivamente no escuchamos la voz de los ciudadanos.”

El tema de la corrupción por parte de servidores públicos, por supuesto, pone en perspectiva que la temática puede ser ríspida y compleja, que de alguna manera quienes llegaran a una mesa desde otro sector que no es el gubernamental, y aún los mismos servidores públicos, pueden arribar con juicios preestablecidos y predispuestos a una diferencia de opinión e interés que poco puede ser resuelta. No obstante, en el ejercicio deliberativo y de trabajo para debatir las leyes en la materia anticorrupción (según revelan quienes participaron directa y constantemente en la mesa) predominó el diálogo respetuoso, el aprendizaje mutuo, la profundización en los temas jurídicos, el descubrimiento técnico y el desafío político que implica conseguir que las demandas de la sociedad fueran resueltas en la creación de leyes justas, que dieran vida a un Sistema Anticorrupción local moderno y democrático. Esta puesta en común, desde esa perspectiva, logró que el nivel deliberativo y el trabajo constante lograra, a través de una mediación equilibrada, que al final del trabajo conjunto predominara un grado considerable de que “todas las voces” fueron incluidas, y que los esfuerzos por elaborar una propuesta sólida que sería derivada al Poder Ejecutivo (y a su vez al Legislativo), tuviera el reconocimiento de que había sido claramente producto de un esfuerzo colectivo.

En este sentido predomina el tema de la mediación y coordinación para el desarrollo de las sesiones de la Comisión. Es decir, que los elementos de orden, metodología para la discusión, ambiente, seguimiento a las propuestas, así como el trabajo colectivo y deliberativo sobre el análisis y las propuestas de las leyes para la creación del SEA, fueron determinantes para que al final el ejercicio fuera calificado por los mismos actores como un verdadero ejercicio de gobernanza.

No obstante, también pudo observarse a partir del posicionamiento de algunos actores, sobre todo en los representantes de la sociedad civil, que el tema de la construcción del modelo institucional anticorrupción en el Estado no puede resolverse solo a partir de la voluntad de quienes crearon una propuesta desde la Comisión, sino que aún hay temas pendientes que resolver en el panorama completo del ejercicio de creación de la institución. Esto se observa en los siguientes pronunciamientos.

- “Sin embargo el proceso no termina en las aportaciones y en las propuestas. La expectativa de resultados y efectividad está aún por consolidarse en el proceso legislativo, en la aprobación de las leyes en la materia.”
- “Considero que el principal desafío pendiente para la creación del Sistema Anticorrupción del Estado es que de la teoría pasemos a la práctica. Estamos frente a un horizonte novedoso. Tenemos que seguir sumando voluntades, tanto del sector gubernamental como del sector ciudadano.”
- “Se lograron acuerdos muy importantes y lo que ahora falta es que los diputados hagan caso a este mecanismo y sus resultados. Algo en lo que hay que hacer cambios es en el nombramiento de ciertos puestos que ya existen más los que vienen con el nuevo Sistema Local Anticorrupción. La creación de este Sistema es relevante porque, primeramente, viene como obligación del Sistema Nacional Anticorrupción, y segundo porque el grado de corrupción al que hemos llegado en México es muy grave y no lo digo yo, lo dicen Transparencia Internacional y todos los que se dedican a medir esto, estamos entre los países más corruptos del mundo.”
- “Considero relevante la creación de un SLA porque los muchos rubros sociales que no hemos atendido adecuadamente (educación, salud, medio ambiente, justicia, igualdad) están relacionados con una supuesta escasez de dinero, misma que es irreal cuando medimos el importe de la corrupción. Sus alcances deberemos medirlos en el bienestar de la gente y en la pulcritud de las cuentas públicas. Si éstas no pudieran ser eso, pulcras, la medida será la cantidad de personas imputadas, dentro y fuera del gobierno, por los malos manejos del

dinero común. Los principales desafíos que enfrenta el SLA es que la legislación y la trama institucional que se teja sea precisamente en la lógica de un sistema, en donde cada parte sea tan importante como el todo.”

Al estar conformada la Comisión Interinstitucional por representantes de diversos organismos públicos y privados, se observó que los actores tenían intereses en común sobre la autonomía del SEA y del fiscal anticorrupción, sobre los temas de tipificación de los delitos de corrupción, la necesidad de reordenar otras leyes e instancias de gobierno que favorecieran un Sistema Anticorrupción con fuertes atribuciones financieras, de inteligencia y sanción. Hay una coincidencia en que estos temas serán los más complejos de resolver. No obstante, también se observó mayor resistencia por representantes del Estado en el tema de la autonomía en el nombramiento del fiscal.

A pesar de que en los propios discursos de los actores predomina la percepción de que la Comisión Interinstitucional representa un verdadero ejercicio de gobernanza metropolitana, de alta calidad deliberativa, resolutive e incidente, es deber cuestionar si la efectividad democrática de la Comisión Interinstitucional puede ser catalogada como un ejercicio de gobernanza metropolitana “exitosa” con alcances incidentes y estructurales. Dado que toda vez que terminó el periodo de trabajo de la Comisión, y se derivaron las propuestas el Poder Legislativo, éste trabajó en sus propias comisiones el análisis (a partir de una mesa legislativa de gobernanza) de las propuestas de ley elaboradas por la Comisión, modificando iniciativas trascendentes en la conformación del SEA.

Para el 10 de julio del 2017, se formalizó la instalación de la mesa de gobernanza, y el día 11 de julio iniciaron los trabajos formales, y por varias sesiones se presentaron avances de la agenda legislativa sin necesariamente abrir el debate o el análisis por los miembros de la misma. Es necesario resaltar en este punto que, para el trabajo de campo desarrollado en la investigación, los miembros de la Comisión Interinstitucional aquí entrevistados y mencionados en el apartado anterior no habían participado aún en la Mesa Legislativa de Gobernanza (dado que las entrevistas se realizaron durante el mes de junio y principios de agosto). No obstante, algunos de ellos indicaron después que dicha mesa de gobernanza no fue un ejercicio inclusivo como lo fue en la Comisión Interinstitucional. Señalaron que, para las sesiones, eran convocados por los diputados integrantes de la mesa días antes y que, al llegar a la reunión, solo se presentaban los avances de lo que se

había discutido en la comisión interna para la creación del SEA, así como los acuerdos a los que habían llegado las fracciones parlamentarias en torno a las iniciativas de ley, los nombramientos, o cualquier otro tema relacionado a la creación del SEA.

Es decir, el trabajo de la “mesa de gobernanza” en realidad solo consistió en la presentación de informes de los legisladores sobre los acuerdos ya tomados al interior de la cámara, sin derecho a réplica, modificación o sugerencia por los otros participantes de las ONG’s y organismos empresariales que asistieron a dichas reuniones. En pocas palabras, dicha mesa no cumplió las expectativas para el seguimiento y retroalimentación de las propuestas de la Comisión Interinstitucional, ni tampoco permitió la apertura para seguir asumiendo acuerdos con el poder legislativo en la materia. Por consiguiente, los miembros de la mesa de gobernanza que representaban a los organismos de la sociedad civil, empresarios y universidades fueron disminuyendo, y esto a su vez menguando el trabajo deliberativo y constructivo que se había experimentado en la Comisión Interinstitucional. Es importante señalar que no existen, por lo menos con acceso público, los acuerdos, los debates y las resoluciones de la Mesa de Gobernanza Legislativa para la Creación del Sistema Estatal Anticorrupción en Jalisco.

Dicho por los propios actores que participaron en un inicio en mencionada mesa, el ejercicio de seguimiento legislativo no representó el espíritu democrático con el que se incluyó la Comisión Interinstitucional para la creación de la nueva institución contra la corrupción, sino un ejercicio de simulación. Había que esperar a encontrar otros espacios para la deliberación y la incidencia. Es por ello por lo que algunos miembros originales de la Comisión Interinstitucional llegaron a participar en la convocatoria para integrar el Comité de Participación Social del SEA y buscar nuevas formas de articular a la sociedad civil organizada con el tema de la institución anticorrupción de nueva creación.

Conclusión

A partir de la investigación y el análisis que brevemente aquí se plantea, se derivan distintas preguntas para el análisis abierto a discusión: ¿quién determina la calidad y lo que es una experiencia de democracia deliberativa o gobernanza local? ¿Una institución como el SAE, que incluyó una comisión interinstitucional en sus inicios, puede considerarse como más democrática por haberse creado involucrando a otros sectores sociales en su construcción? ¿Esto representa una mejora en la calidad del ejercicio de la democracia más allá de lo procedimental o lo estructural? El caso bien pudiera observarse desde un enfoque constructivo a partir de un ejercicio parcial de gobernanza metropolitana. Particularmente, en la acción de participación e involucramiento que los actores que intervinieron en el proceso de la comisión interinstitucional. Para los actores involucrados, la experiencia de la comisión fue de un verdadero ejercicio de gobernanza, un entrenamiento democrático sin precedentes en el Estado de Jalisco.

Ahora bien, el concepto de gobernanza no puede ser normativo en el caso de una mejor y mayor calidad democrática si se cumplen ciertos requisitos. En dado caso, es un referente para acercarse a una experiencia que pretende ser democrática y determina un parámetro para analizarla. Si bien la experiencia del SEA en Jalisco fue en sus inicios materializada a partir de la comisión interinstitucional una inclusiva, abierta, incluyente de ciertos sectores, su ejercicio no puede ser concluyente; no es el referente histórico que respalda el concepto de la gobernanza como un ejercicio positivo de alcances democratizadores totales. La experiencia es única, irrepetible, fue formativa y, según sus propios actores, una experiencia referencial. En dado caso, la experiencia es una “isla paradisiaca” en medio de un “mar de turbulencia” y deficiencia democrática.

La idea de la gobernanza, que bien ha sido discutida y analizada desde una perspectiva política y estructural, no se puede normatizar cuando en medio del ejercicio experimental se necesitan actores, que son diversos en sus posturas y prácticas de acción política. Allí la situación cambia, la realidad de los ejercicios, que, si bien pueden ser deliberativos y abiertos, se ven obstaculizados por las mismas estructuras políticas que se determinan desde una posición de poder cerrado en el propio ejercicio (particularmente en el caso del poder Legislativo). Se podría decir, que, hasta cierto punto, el ejercicio en marcha se da en un plano horizontal, pero al momento de las resoluciones o de llegar al puerto

de la determinación final (el producto acabado) la pared institucionalizada, el poder estructurado en las élites, los grupos parlamentarios, los cotos de poder y sus intereses, detienen la iniciativa social, la deliberación dada, la experiencia democrática practicada.

El concepto de la gobernanza en sí mismo no se puede estirar para amoldarlo a una determinante, ni conceptual, para fines académicos o políticos, ni de experiencia, para validar y medir que un ejercicio democrático realmente lo es, en su pura y llana concepción. La realidad observable es más compleja, más abierta, permite identificar que existen más deficiencias y desafíos que resolver que realidades exitosas que contar. ¿Hasta dónde se puede construir la gobernanza? ¿Es efectiva en tanto hay deliberación, pero no resolución que favorece la demanda social? ¿Observar este tipo de ejercicios podrían apoyar a la comprensión de la democracia real con una metodología más allá de las variables de medición de calidad?

Si bien el ejercicio abona a la construcción de espacios deliberativos que fortalecen la democracia como régimen político procedimental, como un ejercicio parcial de democracia. No obstante, esto no necesariamente la consolida como democrática de alta calidad, el conflicto de interés y el desbalance del poder opacan la experiencia democrática incluyente y le restan “valor de calidad”. Es decir, si bien el aporte de los estudios de la calidad de la democracia consolidan un análisis de variables en perfeccionamiento como mejores leyes, mejores instituciones, actores políticos más eficientes y políticas públicas con mejores resultados, la observación de la política y la deliberación en un ejercicio de gobernanza metropolitana local indican que dichos procesos tienen limitaciones cuando el poder institucionalizado (es decir, los actores gubernamentales con intereses distintos a las demandas de la sociedad) empañan el buen desempeño democrático, banalizando el ejercicio a un desequilibrio de poder y consenso. Finalmente, la idea de analizar los ejercicios de gobernanza metropolitana local, profundizan y problematizan la premisa de la calidad de la democracia y abre la posibilidad para que los actores se pongan de acuerdo más allá de las reglas de participación política, y entonces, se dé la eventualidad de encontrar nuevos parámetros para evaluar la calidad de la democracia y sus limitaciones reales.

Referencias

- Barragán, Olga; Ley, Anabel (2004). Reseña de libro: Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social. María Luisa Tarrés (coord.) (2001). México Porrúa, El Colegio de México, FLACSO. El Colegio de Sonora, Región y Sociedad / VOL. XVI / NO. 31.2004. pp. 209-213.
- Insulza, José Miguel. (2010). La democracia como construcción permanente. Revista de ciencia política (Santiago), 30(1), 3-4. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100001>
- Isaza, Carolina. (2023). ¿Es posible un gobierno que responda? Dilemas en los conceptos de calidad de la democracia. Revista de ciencia política (Santiago), 43(1), 73-92. <https://dx.doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000104>
- Lipset, S. Martin (2014). “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”. En Diez textos básicos de ciencia política. Ariel.
- Lozano, F. Javier (2018). Gobernanza. En “Conceptos claves en Ciencias Sociales. Definición y aplicaciones”. Jorge Plascencia (coord.). Universidad de Guadalajara. México.
- Morlino, Leonardo. 2015. “¿Cómo analizar las calidades democráticas?” Revista latinoamericana de política comparada 10: 13-36
- Pacheco, Alberto. (2013). Reseña bibliográfica: Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas de Mario Bassols. Colegio de la Frontera Norte, 197-201.
- Tarrés, María L. (2008). Observar, escuchar y comprender: Sobre la tradición cualitativa en la investigación social. El Colegio de México, FLACSO-México.

¿Qué cambios llegaron con la Red Universitaria, en términos de transparencia?

Zhaira Yatziri Navarro Suárez

*Maestrante en Transparencia y Protección de Datos del Sistema de Universidad Virtual de la
Universidad de Guadalajara.*

zhaira.navarro@udgvirtual.udg.mx

Resumen

El presente trabajo busca identificar y describir cambios que se dieron en la Universidad de Guadalajara, con la creación de la Red Universitaria y como estos influyeron en la Rendición de Cuentas. Aunque el proceso de la creación fue complicado, la Universidad buscaba autonomía, pero... ¿Qué beneficios y cambios llegaron a partir del nacimiento la Red Universitaria en términos Rendición de Cuentas? Para responder dicha pregunta, se utilizó una metodología exploratoria y descriptiva que se acompaña de una entrevista al Mtro. José Manuel Jurado Parres, quien ha presenciado desde muy cerca este proceso.

Se concluye que, se han realizado múltiples esfuerzos para transparentar la información y formar una cultura de rendición de cuentas entre la comunidad universitaria La Universidad de Guadalajara sigue trabajando día con día para que la transparencia brille en toda su Red Universitaria, así como en la sociedad.

Palabras clave: Red Universitaria; rendición de cuentas; Universidad de Guadalajara; autonomía

Introducción

Desde la publicación de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los Estados de la República Mexicana comenzaron con la práctica de clarificar el quehacer gubernamental, impulsando la creación, modificación e implementación de marcos legales referentes a la publicación de información y como acceder a ella. La Universidad de Guadalajara se sumó a la ola de transparentar la información elaborando leyes y reglamentos internos.

La nueva Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara, aprobada en el año de 1994, por el Congreso del Estado de Jalisco, la cual reconoce la autonomía universitaria para la planeación de programas académicos, acompañada de la administración de los recursos materiales y económicos de carácter público, esto trajo consigo avances importantes en transparencia, producto la descentralización de este organismo. Con la descentralización, la Universidad de Guadalajara, al recibir recursos públicos, es considerada como un sujeto obligado donde adquiere el compromiso y responsabilidad de poner al alcance de la sociedad civil, toda la información pública que se gesta en las diferentes áreas de control administrativo y académico. Es por ello, que en el presente texto se pretende abordar los cambios que se dieron en la casa de estudios, con el origen de la Red Universitaria y como estos han influido en la claridad de la información, específicamente en Rendición de Cuentas.

¿Cuáles son los antecedentes de la RC en México?

Para concebir el derecho a la información como lo conocemos hoy en día, el concepto se ha transformado, a un inicio se creía que:

“ (...) el derecho de la verdad es un privilegio de una minoría, donde los secretos que poseía el Estado tenían un sentido casi sagrado, el cual solo era exclusivo de los gobernantes donde no existía la publicidad de la actividad gubernamental otorgándoles poder a los mandatarios para así tomar decisiones en temas de carácter público. (Como se citó en Zepeda, 2020, p.3)

El tener libertad de expresarse y mantenerse informado a logro un cambio en la sociedad, a partir de que se enaltecen los derechos del individuo y la creencia de que la convivencia entre seres humanos libres e iguales promovería la realización de cada persona, puesto que esto impone una aceptación de tolerancia. En el marco internacional con la promulgación de los derechos del hombre en Francia, se da uno de los primeros acercamientos al considerar la publicación de información como un derecho fundamental, pues menciona en su artículo 10 “que nadie debe ser incomodado por su opinión incluso religiosa (Naciones Unidas, 2020).

A nivel nacional en el año de 1812 en la Constitución de Cádiz se menciona que (...) “todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas, sin necesidad de licencia” (Ávila, 2020, p. 18). En el año de 1977, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se agrega el enunciado “el derecho a la información será garantizado por el Estado” el cual cambiaría el rumbo de la aproximación a la información de carácter público en nuestro país.

No obstante, el poder acceder a datos públicos no fue considerado como un derecho fundamental del individuo, sino como uno secundario, esto cambio en el año 2000, con el decreto de la Suprema Corte donde determina que este derecho se debía entender como una garantía individual. Dos años más tarde se creó la ley federal de transparencia y acceso a la información pública, así como, el instituto federal de acceso a la información pública (IFAI) y se promueve una reforma de rango constitucional para decretar los mínimos indispensables que debían contemplar las legislaciones, federales y locales referente al cómo se debía practicar el derecho a la información.

El 20 de julio del 2007 se publica una reforma constitucional en el diario oficial de la federación, donde se contempla que la información es de dominio público, obteniendo el carácter de garantía y derecho fundamental para el individuo. La última modificación al artículo 6to constitucional fue en año 2016, donde se publicaron las competencias de los órganos garantes en relación con el acceso a la información pública de cualquier, órgano, órgano autónomo u organismo de cualquier nivel de gobierno, que perciba y accionen recursos públicos.

¿Cuáles son los antecedentes de la RC en Jalisco?

A nivel Republica, Jalisco fue uno de los primero Estados en legislar respecto del cómo se podría acceder a la información pública, mediante la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado, aprobada en diciembre del 200. Esta ley contenía veintiséis artículos, organizados en cinco títulos: disposiciones generales, información pública e información reservada, los procedimientos para acceder a la información pública, la manera en que se deben de ser presentados los recursos de revisión y responsabilidades (Periodico Oficial de Estado de Jalisco, 2002).

“ En esa ley se mencionaba que la solicitud de información debía tener una respuesta en un máximo de 15 días, con la posibilidad de prorrogarse por 10 días más, no se preveía un órgano garante que supervisara el ejercicio del derecho a la información pública, además, si un ciudadano consideraba no satisfactoria la respuesta de alguna autoridad, podía presentar un recurso de revisión ante el jefe superior del servidor público que emitido la resolución impugnada, es decir, ante el mismo ente público que había contestado en primera instancia, y si al solicitante no le satisfacía la resolución del recurso, entonces se debería promover un arbitraje de anulación frente al Tribunal de lo Administrativo. (Vázquez, 2017, p.57)

Posterior a la norma de Jalisco, en junio del año 2002 se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), la cual, proveía lo preciso para que se garantizara el acceso de la información en propiedad del ejecutivo, legislativo y judicial, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal a toda persona. Podemos decir que entre sus objetivos principales se encontraban: que la transparencia se promoviera entre los entes públicos por medio de la transmisión de información generada en los sujetos obligados, el aseguramiento de datos personales; colaborar con la rendición de cuentas a los ciudadanos, al igual que maniobrar la estructura, categorización y manejo de los documentos. (Diario Oficial de la Federación, 2002) Derivado de la divulgación de LFTAIPG, los Estados de la República, comenzaron con la práctica de transparentar el quehacer gubernamental, tal como, la modificación de las bases legales estatales en referencia a la información pública. En el periodo 2004 - 2005, se presentaron en el Congreso del Estado de Jalisco tres iniciativas de reforma a diferentes artículos de LFTAIPG, y dos iniciativas que proponían la creación de una nueva ley. Con las modificaciones propuestas, se dio origen a la nueva ley transparencia, que

conservaría el mismo nombre, pero en su contenido se encontraban avances en la materia, entre los cuales sobresalen:

Tabla 1. Avances en transparencia y derecho a la informa pública en el Estado de Jalisco

No	Avance	Descripción
1.	Creación del Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco.	Órgano público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio
2.	Instauración de la figura de sujetos obligados.	Incluye partidos políticos, organismos ciudadanos, organismos autónomos, instituciones privadas y organismos no gubernamentales que reciban recursos públicos como sujetos obligados.
3.	información pública fundamental	Es considerada como información siempre al alcance de los ciudadanos.
4.	Unidades de Transparencia y Comités de Clasificación	Para todos los sujetos obligados es obligación tener Unidades de Transparencia y Comités de Clasificación
5.	Estipulación de las categorías de la información.	Todos los sujetos obligados deberán estipular la información en reservada y confidencial

Nota. Elaboración propia con información del Periodico Oficial del Estado de Jalisco, 2005

Para el año 2011, Jalisco creo la Ley de Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, y la abrogación de la Ley de Transparencia. Esta nueva norma, compuesta por 110 artículos, distribuidos en 7 títulos: disposiciones generales, el órgano garante, sujetos obligados, información pública, procedimientos administrativos, medios de impugnación y responsabilidad. (Periodico Oficial de Estado de Jalisco, 2011) La siguiente ley que tuvo el estado de Jalisco fue aprobada en el año 2013, conocida como la “Ley Vitrina”, esta estaba compuesta de 129 artículos, organizados en 7 títulos: disposiciones generales, información pública, sujetos obligados, instituto de transparencia e información pública, procedimientos administrativos, de los recursos y de las responsabilidades y sanciones. (Periodico Oficial del Estado de Jalisco, 2013) Con esta ley Jalisco es considerado como el Estado con la mayor cantidad de obligaciones de publicación de información en el país, con 74 rubros de obligaciones comunes, además de aquellas obligaciones específicas que cada sujeto obligado debe cumplir.

¿Cómo y por qué se creó la Red Universitaria?

En los años 80's la educación superior nacional dirigía sus políticas en torno al fortalecimiento de la calidad, a la validez y adecuación de los programas educativos por medio de la medición del desempeño, la cooperación de los organismos de educación superior con los sectores económicos, además de renovar la rendición de cuentas del sector educativo público.

La Universidad de Guadalajara, en 1989, creó el primer Plan de Desarrollo Institucional con el nombre: Una Visión a Futuro, presentado por el entonces rector Raúl Padilla López. Del cual se desprende cuatro líneas centrales:

- 1) Accesibilidad de educación en igualdad de condiciones y alta calidad académica
- 2) Desconcentración y regionalización
- 3) Correlación con la sociedad y los sectores productivos; y
- 4) Flexibilidad académica y administrativa.

El documento contenía las metas y programas para las áreas de docencia, investigación y extensión, junto con una serie de indicadores proyectados hacia 1995 (Universidad de Guadalajara, 2014). En el periodo comprendido de 1990 a 1992 se realizó la aprobación y aplicación de una consulta entre la sociedad civil y los miembros de esta casa de estudios, de donde surgieron las bases para realizar el diseño de las iniciativas de cambio, siendo la más sobresaliente, la descentralización, pero también el desarrollo de instancias de planeación, órganos colegiados y dependencias universitarias, para estas mismas fechas el CGU acepta el Estatuto del Personal Académico, donde se estableció el Reglamento de Ingreso, Permanencia y Promoción del Personal Académico (RIPPPA), su enfoque era el crecimiento y profesionalización del personal académico.

El 22 de octubre de 1993, ante el Consejo General Universitario, fue presentado para su análisis, el proyecto de modificación de Ley Orgánica de esta casa de estudios. En las sesiones del 3 al 7 de diciembre se aprobaron los artículos contenidos en la nueva ley, el día 9 de diciembre el este proyecto fue entregado al gobernador interino para que pudiera ser presentado ante al Congreso del Estado de Jalisco.

El día 8 del mes de enero, por medio del decreto número 15319 el Congreso del Estado de Jalisco, promulgó y publicó la nueva Ley Orgánica de la Universidad de Guadalajara, la cual sustituiría a la que se encontraba vigente desde 1952 (Enciclopedia Historica y Biografica de la Universidad de Guadalajara, 2021). Después del decreto de autonomía, inicio la creación de la Red Universitaria con los centros universitarios temáticos y regionales, el Sistema de Educación Media Superior (SEMS) y se realizó el nombramiento de coordinadores en las regiones. Nace el Sindicato de Trabajadores Académicos de la Universidad de Guadalajara (STAUdeG) y tomo fuerza el Sindicato Único de Trabajadores Universitarios (SUTUdeG) y se constituyó la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU).

Para el 2000, entran en funciones dos campus el del Norte y de Los Valles, transformándose en centros universitarios en 2004 (CUNORTE y CUVALLES). La Red Radio Universidad de Guadalajara, inicio actividades y se realizaron las primeras auditorías externas por la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso de Jalisco, “convirtiéndose en la primera Universidad estatal auditada en el país” (Real, 2019, p. 96). En 2004 comienza el proceso de certificación y acreditación de calidad de los programas académicos de licenciaturas, el nuevo régimen de pensiones comienza a gestarse y se instituyó el programa de administración institucional P3E (Planeación, programación, presupuestario y evaluación teniendo vigencia a la fecha, se instauró el Centro Universitario de Los Lagos de Moreno (CULAGOS) y en 2005 el Sistema de Universidad Virtual (UdeG Virtual).

En el 2007 en la administración central, se crea la Coordinación General de Recursos Humanos, la oficina del Abogado General y la Coordinación de Tecnologías de la Información, hoy Coordinación General de Servicios Administrativos e Infraestructura Tecnológica. En el año de 2008, el bachillerato general sufre una reestructuración dando como resultado el bachillerato general por competencias, se construye y entre en funciones el Centro Universitario de Tonalá (CUTONALÁ) y el Centro de Instrumentación Transdisciplinaria y de Servicios (CITRANS), el Sistema Universitario del Adulto Mayor es conformado y el Canal 44 de televisión universitaria inicia emisiones.

En 2014 se actualizó el Plan de Desarrollo Institucional, con miras hacia el 2030 y es otorgada la distinción de Benemérita Universidad por el Congreso del Estado de Jalisco. La Red UdeG cuenta con planteles en ciento nueve de los ciento veinticinco municipios

del Estado, “con ello ha brindado oportunidades educativas a cerca de 270,000 alumnos” (Real, 2019, p. 3).

¿Cuáles son los antecedentes de la RC en la Universidad de Guadalajara?

Entre 1826 y 1860, la Universidad presenta cierres propiciados por la alternancia de distintas corrientes ideológicas en el gobierno estatal. Tanto el nombre como funciones se transfirieron al Instituto de Ciencias del Estado durante tres períodos gubernamentales. El 2 de diciembre de 1860 fue clausurada, a partir de esa fecha y hasta 1914 la educación media superior y superior en Jalisco estuvo en manos de instituciones privadas que, con sus medios, trataban de remediar el poco apoyo que el gobierno proporcionaba en ese rubro. En el mismo año se instauró la Escuela Preparatoria de Jalisco que sustituyó al Liceo de Varones.

No es hasta junio del año 1925, que el gobernador José Guadalupe Zuno decide organizar de nueva cuenta la Universidad de Guadalajara y reúne a un equipo de profesores, intelectuales y profesionistas que trazaron las siguientes directrices;

- 1) Realizar las mejoras necesarias en los servicios institucionales de educación de nivel media superior y superior existente, con la reorganizando de aspectos administrativos y docentes.
- 2) Establecer escuelas y dependencias faltantes para la total integración de la enseñanza superior, proporcionando programas y planes de estudios necesarios para la actividad docente, así como los elementos materiales y humanos.
- 3) Reorganizar la enseñanza media superior y superior.
- 4) Planificar las enseñanzas industriales y agrícolas a través de las dependencias correspondientes (Universidad de Guadalajara, 2021).

La Ley Orgánica que se encontraba vigente en 1925 constaba de once capítulos, ciento nueve artículos y nueve artículos transitorios. En ella se concebía a la institución como Universidad de Estado y reconoce en la figura del Rector, como la cabeza de la institución, presidente del Consejo Universitario, nombrado por el Gobernador del Estado. La

estructura interna de la nueva Ley Orgánica consta de ocho títulos, treinta y tres capítulos, noventa y ocho artículos y doce artículos transitorios.

De entre todos los artículos sobresale el artículo primero, pues en él se menciona por primera vez que la UdeG se encuentra descentralizada del gobierno estatal y cuenta con autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es impartir educación media superior y superior, además de contribuir con el desarrollo cultural en Jalisco. (Universidad de Guadalajara, 2021, p.1) Al nombrar un ente autónomo a la UdeG, el Estado garantizó la facultad de autogobernarse, en temas financieros, académicos y administrativos, además de respetar a la libertad de cátedra, investigación y la discusión ideas.

Con la autonomía se inició la descentralización en la administración central de procesos y dependencias, acompañada de avances importantes en temas de transparencia y rendición de cuentas, donde resalta la adopción de mecanismos de admisión basados en el mérito y la capacidad, adopción y puesta en marcha de herramientas dirigidas a evitar la opacidad del uso de recursos públicos. La primera ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco fue publicada en el año 2002, en referencia a esta Ley y en concordancia al pensamiento progresista que caracteriza a la UdeG, es constituida la unidad de transparencia e información en la UdeG, misma que, más tarde se transformó en la actual Coordinación de Transparencia y Archivo General (CTAG) con la aprobación del dictamen II/2007/137 del H. Consejo General Universitario. En ese mismo año, se gesta el reglamento del Sistema para la fiscalización, aprobado en el dictamen No. IV/2002/215 del CGU sesión del 15 de marzo.

El 16 de febrero de 2004 se dan a conocer los lineamientos del proceso de entrega-recepción bajo un documento emitido por la Contraloría General con el número I/2004. El 8 de noviembre de ese mismo año, es aprobado el manual del reglamento del sistema para la fiscalización. En el año 2007 acompañado de la transformación de la CTAG, se elabora el reglamento de transparencia y acceso a la información pública, este documento fue expuesto para su aprobación en el dictamen II/2007/137 del CGU.

Es en ese momento donde se instruye para que todas las dependencias de la Red deberán contar con unidades de transparencia e información. Estas unidades en conjunto con la CTAG serían las responsables de solicitar, recibir, recabar y revisar información solici-

tada de acuerdo con las disposiciones de ley. En diciembre del 2008 se publica la ley de contabilidad gubernamental con el objeto de fijar las normas generales que regirán la contabilidad y la emisión de información financiera de los entes públicos. Por parte de la institución educativa, se toma como marco de referencia este modelo de contabilidad y en el 2010 se elabora un manual de procesos.

Transparencia y RC en la Red Universitaria

Con la publicación de leyes de transparencia y acceso a la información a nivel federal y estatal, se han realizado normativas para procesos académicos y administrativos aplicables en las dependencias de la Red Universitaria. Estas normativas se desprenden de la actual Ley orgánica. En transparencia y rendición de cuentas, en orden de importancia, destacan los siguientes reglamentos:

- De transparencia y acceso a la información pública
- Del sistema de fiscalización
- Del sistema de contabilidad
- De adquisiciones, arrendamiento y contratación de servicios
- De Obras y servicios relacionados con los mismos

El reglamento de transparencia y acceso a la información pública de la Universidad de Guadalajara está formado por ocho títulos, setenta y ocho artículos y siete artículos transitorios. Tiene como finalidad constituir y regular técnicas, donde a través de la transparencia se pone al alcance de la sociedad el proceso, la toma de decisiones y la información pública que se posee dentro de ella.

En su artículo 5to se menciona que toda la Red se encuentra obligada a garantizar y promover el derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas por medio del registro, archivo, protección y publicación de los documentos probatorios en el proceso de toma de decisiones, por ello se conforma Coordinación de Transparencia y Archivo General.

La CTAG comienza un programa de capacitación dirigido a la comunidad universitaria, con el propósito de dar a conocer la clasificación de archivos para preservar la información pública. Al sociabilizar la información se comienza a tomar conciencia y dar la importancia necesaria en cuestiones archivísticas. A razón del reglamento, por parte de la administración central se comenzaron a tomar medidas que se dieron a conocer a las dependencias de la Red, donde se solicitaba la digitalización de documentos y el resguardo de estos en unidades de almacenamiento para crear bases de datos.

El acceso a la información y el avance tecnológico han ido de la mano si se habla de transparencia, ya que con este último se puede eficientar proceso que de otra manera resultarían complejos. Para tener un mejor control en las actividades administrativas cotidianas la UdeG habilito ventanas dentro del Sistema Integral de Información y Administración Universitaria (SIIAU), estas ventanas se encuentran ligadas entre sí para evitar y prevenir el uso inadecuado de información o en su caso malversación de fondos públicos.

Desde la promulgación de ley de contabilidad gubernamental, la Universidad de Guadalajara habilito una ventanilla en el SIIAU de Administración Financiera (AFIN), siendo, un instrumento de apoyo en la gestión de los recursos públicos estatales y federales, mediante la documentación del proceso, iniciando con una solicitud de adquisición de un determinado artículo, obra o servicio. En los reglamentos que se mencionan en párrafos anteriores se explica en cada uno de ellos los procedimientos que se deben de seguir para una actividad determinada, los reglamentos son distintos entre sí, pero tienen en común la manera en que se deben presentar la información para que esta pueda estar al alcance de cualquier persona que desee conocerla.

Para clarificar más lo ya mencionado, es importante que se conozca más afondo la elaboración de solicitud que causara una erogación por parte de la Universidad de Guadalajara, este proceso es realizado por cada dependencia de la Red y solamente se da la aprobación final por parte de la administración central siempre y cuando cumpla con todo lo solicitado. La tabla que se presenta enseguida describe de una manera sencilla como se elabora una solicitud en el sistema AFIN

Tabla 2. Elaboración de solicitud de recursos

No.	Descripción de la actividad a realizar	Responsable
1	Elaboración de solicitud de recursos en sistema AFIN.	Es elaborada por la dependencia que o responsable de la adquisición del bien, obra o servicio.
2	De acuerdo con el monto, elaboración de orden de compra o contrato	Unidad de Adquisiciones, Coordinación de Servicios Generales o Coordinación de Finanzas de la dependencia universitaria,
3	Verificación y validación de documentación del proceso de compra o adjudicación en AFIN	Coordinación de Finanzas de la dependencia universitaria,
4	Solicitud de factura y pago de esta*	Unidad de Adquisiciones, Coordinación de Servicios Generales o Coordinación de Finanzas de la dependencia universitaria,
5	Comprobación de recursos en AFIN, mediante documentos justificativos	Coordinación de Finanzas de la dependencia universitaria,

Nota. Elaboración propia

En el caso de ser una factura de obra por el concepto de anticipo en un lapso no mayor a 24 hora se debe cargar en el sitio <http://www.visordeobras.udg.mx/> con una serie de datos para la identificación entre ellos el monto del contrato, empresa que lo realiza y avance constructivo.

Partiendo de la solicitud de recursos y de acuerdo al concepto de la erogación ya sea mobiliario, equipo de transporte, equipo de cómputo, bibliografía, en base a la tabla, en el punto número 2, el sistema AFIN, se liga con la ventanilla de trámite del Sistema Integral de Control de Inventarios, en donde se verifica físicamente la concordancia de las características y especificaciones técnicas de los bienes adquiridos; es en este punto, donde los dos sistemas generan un candado donde no se puede realizar cambios ni modificaciones en alguno de ellos, sin informar a la administración central y justificar con pruebas el motivo para realizar el movimiento en el sistema.

Con la información obtenida de estos dos sistemas, se responde un porcentaje alto de auditorías federales y estatales en temas financieros y patrimoniales, así como se tiene a la información pertinente y oportuna para que cualquier individuo este en posibilidad de ejercer su derecho de acceso a la información

Estos dos sistemas no son los únicos en los que se apoya la UdeG, pero ejemplifican perfectamente el esfuerzo realizado para promover la rendición de cuentas entre la comunidad universitaria, puesto que se han elaborado mejoras, actualizaciones y adecuaciones continuas a los sistemas de gestión administrativa acompañadas de capacitación al personal de las diferentes instancias universitarias.

Desde los inicios de la transparencia en la Red Universitaria hasta hoy en día se ha buscado la evolución y trascendencia en estos temas; a finales del año 2020, inicio con actividades el Instituto de Investigación de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara, bajo la dirección del Dr. Mauricio Merino, siendo su principal objetivo el general y apoyar investigaciones científicas relacionadas con la RC, corrupción, transparencia y fiscalización finanzas de públicas con esto la transparencia de la UdeG no solo debería depender de la institución misma, debe de acompañarse de la colaboración de los personal directivo, académicos, administrativo y operativos que enaltece a esta casa de estudios, para que en un futuro no muy lejano se pueda publicar y acceder a la información pública sin necesidad de que esta sea solicitada. La Universidad de Guadalajara tiene un largo camino por recorrer, pero el caminar constante dará como resultado en un futuro no muy lejano que la transparencia y rendición de cuentas sean un referente para la Red Universitaria.

Referencias

- Periodico Oficial del Estado de Jalisco. (5 de Enero de 2005). *Periodico Oficial del Estado de Jalisco*. Obtenido de Periodico Oficial del Estado de Jalisco: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/01-06-05-iii.pdf>
- Ávila, A. (28 de 11 de 2020). *Relatos de la Historia*. Obtenido de La Constitución de Cádiz y la Independencia de México: <https://relatosehistorias.mx/nuestras-historias/la-constitucion-de-cadiz-y-la-independencia-de-mexico>
- Enciclopedia Historica y Biografica de la Universidad de Guadalajara. (7 de Marzo de 2021). *Enciclopedia Historica y Biografica de la Universidad de Guadalajara*. Obtenido de Ley Organica: <http://enciclopedia.udg.mx/articulos/ley-organica-universitaria-de-1993>

Gallardo, P. G. (2011). Transparencia Universitaria. *Economica Informa*, 82.

ITAIUP. (2020 de 11 de 2020). *Índice de Transparencia y Acceso a la Información de las Universidades Públicas en México*. Obtenido de Índice de Transparencia y Acceso a la Información de las Universidades Públicas en México: <http://transparencia.uasnet.mx/documentos/ITAIUP.pdf>

Periodico Oficial de Estado de Jalisco. (22 de Enero de 2002). *Periodico Oficial de Estado de Jalisco*. Obtenido de Periodico Oficial de Estado de Jalisco: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/01-22-02-iv.pdf>

Periodico Oficial de Estado de Jalisco. (8 de Diciembre de 2011). *Periodico Oficial de Estado de Jalisco*. Obtenido de Periodico Oficial de Estado de Jalisco: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/12-22-11-xxxiv.pdf>

Periodico Oficial del Estado de Jalisco. (Julio de 26 de 2013). *Periodico Oficial del Estado de Jalisco*. Obtenido de Periodico Oficial del Estado de Jalisco: <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/08-08-13-ii.pdf>

Universidad de Guadalajara. (12 de Noviembre de 2014). *Video 20 años de la Red Universitaria*. Obtenido de Video 20 años de la Red Universitaria: <https://www.youtube.com/watch?v=RICBIH-jFvc>

Universidad de Guadalajara. (1 de 12 de 2020). *UdeG, con el mayor número de preparatorias en el SNB*. Obtenido de UdeG, con el mayor número de preparatorias en el SNB: <https://udg.mx/es/noticia/udeg-con-el-mayor-numero-de-preparatorias-en-el-snb>

Universidad de Guadalajara. (8 de Marzo de 2021). *Secretaria General de la Universidad de Guadalajara*. Obtenido de Secretaria General de la Universidad de Guadalajara : <http://www.secgral.udg.mx/sites/archivos/normatividad/general/Leyorganica.pdf>

Universidad de Guadalajara. (14 de Febrero de 2021). *Universidad de Guadalajara*. Obtenido de Secretaria General / Normatividad General: <http://www.secgral.udg.mx/normatividad/ngeneral>

Vázquez, N. H. (14 de julio de 2017). *La Ley de Transparencia de Jalisco y su armonización con la Ley Generalde Transparencia: entre la medición de la calidad normativa y las dificultades de su aplicación. Un estudio de caso*. Obtenido de La Ley de Transparencia de Jalisco y su armonización con la Ley Generalde Transparencia: entre la medición de la calidad normativa y las dificultades de su aplicación.

Zepeda, J. R. (3 de 12 de 2020). Estado y transparencia: Un paseo por la filosofía política. *Estado y transparencia: Un paseo por la filosofía política*. Instituto Federal de Acceso a la Informacion Publica.

Consulta indígena y sus mecanismos de rendición de cuentas.

Nereida Montoya Mendoza

Maestrante en Transparencia y Protección de Datos del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

nerymm44@gmail.com

Resumen

Los objetivos del presente documento es la descripción de la construcción ciudadana en materia de sustentabilidad y medio ambiente, dado que la investigación es de corte cualitativo, se presenta de forma inicial el referente teórico, determinando las variables de este. El derecho a la consulta indígena implica la oportunidad de que los pueblos indígenas sean escuchados y tomados en cuenta cada vez que el gobierno pretenda realizar proyectos o acciones que puedan afectar sus tierras y territorios, su condición de vida o su cultura. Esta investigación se realizó con una metodología exploratoria y descriptiva con base en la revisión bibliografía y documental.

Se concluye que el Gobierno Mexicano al formar parte del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, está obligado a garantizar el derecho a la consulta indígena, las autoridades están obligadas a informar y justificar sus decisiones por un lado, y por otro a la población indígena le asiste el derecho a requerir información, solicitar que se les aclaren sus dudas y, a ser copartícipes en la toma de decisiones a través de la celebración de acuerdos.

Palabras clave: Consulta indígena; rendición de cuentas; pueblos originarios; población indígena.

Introducción

Rendición de cuentas es un término que en los últimos años se ha utilizado con demasiada en los discursos políticos y en documentos de planeación de políticas públicas, sin embargo, en pocas ocasiones se dimensiona adecuadamente su significado e implicaciones, por ello Schedler (2004) precisa que “La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”. (p.12)

La participación ciudadana se define como “la intervención de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones” (Comisión de los Derechos Humanos, 1948). En ese sentido se afirma con dicho concepto que es un derecho legítimo, un elemento fundamental en los sistemas democráticos, que se vuelve representativo e inclusivo en el proceso de la toma de decisiones. Existen múltiples formas de participación ciudadana que van desde el voto en las urnas, la participación en campañas, la cooperación y protesta de comunidades, estas formas pueden o no estar relacionadas con el estado o la industria privada, en ese sentido la participación ciudadana puede ser representada por un conjunto de personas o puede ser de forma individual sin la necesidad de estar dentro de un colectivo.

De lo anterior expuesto, es menester precisar que exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas incómodas; y rendir cuentas la obligación de responderlas (Schedler, 2004). En ese sentido, a través de la rendición de cuentas, quién ostenta el poder está obligado a abrir sus decisiones y acciones (pasadas o futuras) al escrutinio público, a explicarlas y justificarlas; las cuales, a su vez se encuentran supeditadas a posibles sanciones.

Ahora bien, si se relaciona el término rendición de cuentas con el derecho de consulta indígena, es posible aludir que, a través de un proceso de consulta, los pueblos indígenas tienen la oportunidad de exigir cuentas, es decir, de solicitar que se les brinde información amplia, oportuna, veraz y en su propia lengua, sobre cualquier decisión o acción que se pretenda llevar a cabo por las autoridades y las cuales puedan implicarles algún tipo de impacto, a su vez, los gobernantes están obligados a informar sobre dichas acciones, explicarlas y justificarlas, abriendo la posibilidad de que la población indígena incida en

la toma de decisiones e incluso otorguen su consentimiento para su implementación.

Por ello, el garantizar un proceso de consulta indígena adecuado, que cumpla con los estándares internacionales en la materia y que además cuente con mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas, implica la posibilidad de disminuir la posibilidad de que los derechos de los pueblos indígenas sean vulnerados y que con ello se disminuya la brecha de desigualdad entre estos sectores de la población.

“ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce a través de su artículo 2, que la nación mexicana cuenta con una composición pluricultural, la cual se encuentra sustentada en sus pueblos indígenas. Así mismo, identifica a los pueblos indígenas” como aquellos que “[...] descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. (p.2)

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda realizado en el 2020 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante INEGI), en México hay un total de 7, 364, 645 personas de tres años y más que hablan alguna lengua indígena, las entidades federativas que cuentan con mayor población hablante de alguna lengua indígena son Oaxaca, Chiapas y Yucatán, de ahí radica la importancia que desde la constitución se reconozca a la nación como pluricultural y que a través de ésta, se les de reconocimiento y tutela a los derechos de los pueblos indígenas.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes establece el derecho a la consulta indígena, a través del cual se instituye la obligación de los gobiernos que formen parte de dicho convenio, a consultar a sus pueblos indígenas siempre que pretendan implementar medidas legislativas o administrativas que pudiesen afectarles directamente.

En México, el Convenio 169 de la OIT entró en vigor el 6 de septiembre 1991, no obstante, a ello, -considerando que entró en vigor hace casi 30 años-, son pocas las experiencias en cuanto a proyectos de infraestructura y medidas administrativas en las que se haya consultado a la población indígena.

Si bien en el ámbito nacional, el derecho a la consulta indígena no se encuentra expresamente establecido en la CPEUM, sí es factible inferir su reconocimiento a partir de una interpretación sistemática, tanto de los tratados internacionales ratificados por México, como de los artículos 1, 2 y 133 constitucionales, de tal manera que actualmente cada vez son más las leyes específicas del ámbito federal y estatal que han contemplado y en su caso, regulado los procesos de consulta indígena en el país.

Al respecto, es importante puntualizar que el estandarizar los procesos de consulta indígena no es un tema fácil de normar, porque cada pueblo indígena en México es distinto y cada proyecto, acción o legislación tiene sus propias particularidades, es por ello por lo que incluso la propia OIT establece que cada consulta indígena debe de llevarse a cabo de conformidad a las propias tradiciones, costumbres y formas de gobierno del pueblo o comunidad indígena a consultar.

Por lo anteriormente expuesto, el objetivo del presente artículo es analizar el derecho a la consulta indígena con un enfoque de rendición de cuentas. Por lo cual, se parte de un análisis cualitativo a partir de la legislación nacional e internacional aplicable en la materia, así como de los criterios establecidos por organismos jurisdiccionales. Las variables de análisis son: a) el marco normativo en la materia, tanto a nivel internacional, como nacional y b) diversos procesos de consulta indígena existentes para proyectos de infraestructura, particularmente la experiencia con motivo de la consulta indígena del proyecto hidroeléctrico Las Cruces en Nayarit.

La investigación tiene un enfoque cualitativo, de carácter descriptivo, toda vez que se analizan como es un proceso de consulta indígena y cómo es posible considerarlo como un mecanismo de rendición de cuentas. Para ello, se partió de una investigación documental tanto internacional como nacional, consistente en analizar el marco normativo y doctrinal, los principales organismos internacionales garantes y estándares mínimos en la materia.

El derecho a la Consulta Indígena en México

Aunque el término indígena es internacionalmente reconocido, es importante identificar que dicha denominación no es precisamente aquella con la que los pueblos indígenas se sientan identificados, al respecto dicha situación se debe a que el término fue acuñado a partir de los procesos de colonización como una manera de separarlos o excluirlos. En la actualidad, la manera de referirse a los pueblos indígenas que mayormente ha sido aceptada es el de pueblos originarios, entendiéndose como aquellos núcleos de población que habitaban en el país antes de la llegada de los colonizadores.

Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019) en su artículo 2, define a los pueblos indígenas como “[...] aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas” (p. 2).

Como es posible observar, si bien la Constitución utiliza el vocablo “pueblos indígenas”, en su definición los reconoce como pueblos originarios, al señalarlos como aquellos que habitaban en el territorio actual del país, al iniciarse la colonización. A su vez, la definición de la carta magna se asemeja con la establecida en el inciso b) del artículo 1 del Convenio 169 de la OIT, el cual con el objetivo de identificar a quiénes les aplica dicho instrumento normativo, establece algunos elementos con los cuales habrá de identificar a los pueblos indígenas: 1. El presente convenio se aplica:

“ [...] b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. (p.20)

Aunado a lo anterior, por consulta indígena o consulta previa, es factible entender como el derecho de los pueblos originarios a ser informados, escuchados y tomados en cuenta cuando un gobierno pretenda establecer medidas administrativas o legislativas que puedan afectarles directamente. En ese sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación (en adelante TEPJF) (2017) ha definido el derecho a la consulta como:

“ La obligación del Estado de consultar la opinión de los pueblos indígenas respecto de todas aquellas decisiones que involucren su interés ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales. La consulta es obligatoria sobre cualquier ley o medida que se les puede afectar directa o indirectamente, desde antes de que se apruebe, para que así, de forma previa e informada, expresen su consentimiento. (p.19)

Aunado a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) (2014), ha definido a la consulta indígena como:

“ El derecho que tienen todas las personas a ser escuchadas y tomadas en cuenta cuando gobierno o particulares tengan planeado impulsar proyectos de desarrollo e infraestructura que puedan afectar sus vidas, las condiciones materiales para la reproducción de esta o su medio ambiente. (p.83)

De esta manera, de acuerdo con el Tribunal Administrativo del Estado de Jalisco (como se citó en SCJN, 2014), “el objetivo principal de la consulta es garantizar que los procesos de toma de decisiones públicas no sean sustituidos por procesos de decisión estatal en los que los intereses y las necesidades de la población sean relegados” (p.83). Por ello, a través de la consulta indígena, se debe generar un diálogo con la población indígena consultada, en donde esta tenga la oportunidad de conocer de manera previa, cualquier decisión que pretenda tomar el Estado, en la cual, se les pueda afectar directa o indirectamente, ya sea en su vida o en sus tierras y territorios, de tal manera, que puedan expresar su opinión, incidir en la toma de decisiones y en su caso, otorgar su consentimiento o celebrar los acuerdos correspondientes.

De acuerdo con lo expuesto, es importante hacer énfasis en que la Consulta Indígena es un derecho de los pueblos originarios, pues si bien no se encuentra expresamente reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sí se encuentra implícito en los derechos que esta reconoce, puesto que artículo 1 otorga reconocimiento a los derechos humanos establecidos tanto en la Constitución, como en los tratados internacionales de los cuales, México es parte. Aunado a ello, el artículo 133 establece que la ley suprema de la nación, la conforman la propia constitución, las leyes del congreso

de la unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del senado.

En cuanto a los derechos de los pueblos originarios en México, el artículo 2 constitucional reconoce la composición pluricultural de la nación, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, así como también instauro el derecho que estos tienen, a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus propias formas de organización social, política, económica y cultural, así como para preservar la integridad de sus tierras, entre otros.

Adicionalmente, el apartado B del artículo 2 constitucional, establece la obligatoriedad de la federación, los estados y municipios, para “[...] promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria [...]”, para ello, deberán establecer tanto las instituciones como las políticas necesarias para garantizar tanto el derecho de los pueblos originarios, como el desarrollo de sus comunidades, al respecto dichas políticas e instituciones deben ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. Por lo cual, la fracción IX de dicho apartado, establece la obligación de las autoridades para consultarlos en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en los planes de las entidades federativas y municipios.

Acorde con el reconocimiento que les otorga la constitución mexicana a los tratados internacionales, como la ley suprema de la nación de manera conjunta con las leyes emanadas por el congreso de la unión, existen diversos instrumentos internacionales en los que México forma parte y en los cuales se le ha establecido el derecho a la consulta indígena, tales como el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, adoptado en Nueva York el 16 de diciembre de 1966, aprobado por el Senado de la República en México el 18 de diciembre de 1980 y vigente en el país desde el 23 de junio de 1981 y el *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*, adoptado en diciembre de 1966 y con entrada en vigor en México en junio de 1981.

Es de subrayar que, si bien ya existían instrumentos internacionales, a través de los cuales se establecía de manera implícita el derecho a la consulta indígena, no fue hasta el 27 de junio de 1989, cuando se adopta en Ginebra, Suiza, el Convenio 169 de la OIT, y el 5 de septiembre de 1991 cuando entró en vigor, tanto a nivel nacional, como internacional.

La importancia del citado convenio es que a través de lo dispuesto en el inciso a) del artículo 6, los gobiernos que formen parte tienen la obligación de “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Al respecto, el numeral 2 del citado artículo, precisa que las consultas “[...] deberán efectuarse de buena fe, de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

Así mismo, el numeral 1 del artículo 7 del Convenio 169 de la OIT, establece el derecho de los pueblos indígenas a decidir sus propias prioridades de desarrollo, en la medida en que una decisión del Gobierno, les “[...] afecte a sus vidas, sus creencias, instituciones y bienestar espiritual, así como en las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera [...]” (p.28).

En ese sentido, de acuerdo con lo establecido en el Convenio (citado en OIT, 2013), es necesario efectuar una consulta cuando surja cualquiera de las siguientes circunstancias:

- Antes de la prospección o explotación de los minerales y los recursos del subsuelo (artículo 15(2));
- Antes del traslado y la reubicación, los cuales sólo deberán efectuarse con consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa (artículo 16);
- Siempre que se considere la enajenación o la transmisión de las tierras de los pueblos indígenas fuera de su comunidad (artículo 17);
- En relación con la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional (artículo 22), y
- En relación con la alfabetización y programas y servicios de educación (Artículos 27 y 28).

Teniendo como precedente, los derechos reconocidos en el Convenio 169 de la OIT, en el 2007 la Asamblea General de la ONU en 2007 adoptó la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, si bien no tiene el carácter vinculante de un tratado por ser una declaración, esta viene a complementarse con lo ya establecido por la OIT. Por lo anterior, el artículo 19 de la citada declaración, establece el deber de los Estados a celebrar consultas de buena fe, a través de sus instituciones representativas, de manera previa a la adopción de medidas legislativas o administrativas que los afecten y con el objeto de obtener su consentimiento libre e informado. Así mismo, de acuerdo con lo establecido en dicha declaración, los pueblos indígenas deben ser consultados en los siguientes casos:

- Afectación en sus bienes culturales, intelectuales, religiosos o espirituales (artículo 11);
- En las medidas para combatir los prejuicios y eliminar la discriminación (artículo 15);
- Políticas sobre niños indígenas contra la explotación económica (artículo 17);
- Tierras y territorios que sufran cualquier tipo de afectación (artículo 28);
- Almacenamiento de materiales peligrosos en sus territorios (artículo 29);
- Utilizar sus tierras y territorios para actividades militares (artículo 30);
- Aprobación de proyectos que afecten sus tierras o territorios, particularmente en relación con el desarrollo, la explotación de recursos minerales e hídricos (artículo 32);
- Respecto a las medidas para facilitar la cooperación, incluidas las actividades de carácter espiritual, cultural, político, económico y social (artículo 36), y
- En las medidas encaminadas a la adopción de la Declaración (artículo 38).

De acuerdo con lo anterior, la Comisión de Expertos de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en la observación general sobre el Convenio 169 de la OIT formulada

en el 2010 y publicada en 2011, señala que la consulta indígena a la luz del convenio significa que:

- 1) Las consultas deben ser formales, plenas y llevarse a cabo de buena fe; debe producirse un verdadero diálogo entre los gobiernos y los pueblos indígenas y tribales caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo, la buena fe y el deseo sincero de alcanzar un acuerdo;
- 2) Tienen que establecerse mecanismos apropiados a escala nacional y ello debe realizarse de una forma adaptada a las circunstancias;
- 3) Tienen que llevarse a cabo consultas a través de instituciones representativas de los pueblos indígenas y tribales en relación con las medidas legislativas y administrativas;
- 4) Deben llevarse a cabo consultas con el objetivo de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento sobre las medidas propuestas. (OIT, 2013, p. 13)

Con relación a los estándares mínimos bajo los cuales se debe llevar a cabo una Consulta Indígena, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (Corte IDH), el 28 de noviembre de 2007 emitió la sentencia por el caso Surinam vs Saramaka, en la cual estableció los requisitos esenciales que deben estar presentes para considerar que un proceso de consulta indígena adecuado, a dichos requisitos se les denominó “Estándares Internacionales”, esto en virtud que han sido considerados en la práctica internacional, como los lineamientos que se deben seguir en toda Consulta Indígena (caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, 2007).

De los estándares internacionales establecidos por la Corte IDH, en México el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) (anteriormente CDI), los trasladó a su *Protocolo para la Implementación de Consultas a Pueblos y Comunidades Indígenas*, estableciendo que las consultas indígenas se deberán de llevar a cabo de conformidad con los siguientes estándares:

- El imperio del principio de buena fe durante los procesos.

- La consulta debe ser sistemática y transparente, con el objeto de dotar de seguridad jurídica al proceso y sus resultados.
- El carácter previo de la consulta.
- El ejercicio libre de la consulta.
- Información basta y suficiente.
- El respeto de la cultura e identidad de los pueblos indígenas.
- El reconocimiento de que en los procesos de consulta los pueblos indígenas deben poder fijar sus propias condiciones y requisitos, exigir que el proyecto se ajuste a su concepción de desarrollo y que puedan plantear otras alternativas de desarrollo.
- Respetar sus propias formas de generar consensos, sus formas de desarrollar sus argumentos y la importancia de los símbolos e imágenes a través de las cuáles reflejan sus posiciones.
- Respetar los tiempos y ritmos que marcan sus propios procesos de toma de decisiones.
- La obtención del consentimiento libre, previo e informado, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones (en sus propias lenguas, de acuerdo con su tradición oral, en sus propios tiempos, etcétera) (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2013).

Aunado a lo anterior, es necesario precisar que de acuerdo con la OIT (2009), los elementos clave para garantizar una implementación adecuada de la consulta indígena son:

- Acción coordinada y sistemática, garantizando la coherencia entre las diferentes instituciones gubernamentales que tienen responsabilidades frente a los pueblos indígenas;
- Creación de instituciones y mecanismos adecuados con los recursos necesari-

os que les permiten cumplir con su función;

- Elaboración de medidas especiales para salvaguardar las personas, instituciones, bienes, trabajo, culturas y medioambiente de los pueblos indígenas;
- Creación de mecanismos institucionalizados que garantizan la consulta y participación adecuadas de los pueblos indígenas en todas las etapas de la implementación, incluyendo la planificación, coordinación, ejecución y evaluación [...]. (p.36)

En este tenor, de conformidad con lo establecido en el *Protocolo para la Implementación de Consultas a Pueblos y Comunidades Indígenas*, aunado con otros instrumentos normativos³² en los cuales se establecen las fases mínimas que deberá contener todo proceso de consulta indígena, es factible concretar que toda consulta debe contemplar al menos las siguientes etapas:

- I) Planeación o diseño de la consulta. En esta etapa se deberá realizar la planeación de la consulta en cuestión, es decir, identificar los actores que participarán en el proceso, determinar la finalidad para la cual se llevará a cabo la consulta, definir programa de trabajo, determinar presupuesto y financiamiento, entre otros.
- II) Acuerdos previos. En esta etapa, se define de manera conjunta con las autoridades representativas de los pueblos originarios,³³ sobre la forma en que

32 El artículo 92 del Reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica señala al menos seis etapas o fases.

33 Con relación a las autoridades representativas, la entonces Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (2013), señala que es importante profundizar en cuanto a las diferentes formas de representatividad indígena y cuáles son los niveles de interlocución e interdependencia de estas, para ello, es necesario “[...] identificar claramente a quienes se debe consultar. Se deberán establecer los mecanismos que se llevarán a cabo para asegurar que las personas consultadas y sus representantes son los legitimados para ello” (p.20).

se llevará a cabo la consulta. Esta fase del proceso es importante, ya que la consulta debe llevarse a cabo mediante procedimientos adecuados de consulta, los cuales de acuerdo con el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (anteriormente CDI) (2013),

“ [...] implican que ésta se debe ajustar a la cultura, idioma y dinámicas organizativas, a sus autoridades representativas y a su elección, a los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, adoptando y poniendo en marcha con las comunidades estrategias de información y comunicación que sean culturalmente pertinentes. Es fundamental que se establezcan los procedimientos, los medios, formas y las personas o grupos de personas que representarán a las comunidades en ejercicio de su autonomía constitucional. (p. 20)

III) Informativa. En todo proceso de consulta indígena, la etapa informativa es de especial relevancia, ya que de acuerdo con la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011), los pueblos deben contar con información suficiente del proyecto, de tal manera que les permita tomar una decisión al respecto, es decir, que haya un consentimiento informado, para ello, ha señalado que en esta etapa, la información que se proporcione debe contener como mínimo los siguientes aspectos:

- La naturaleza, envergadura, impacto y alcances del proyecto;
- La razón u objetivo del proyecto (justificación);
- Duración y tiempos del proyecto;
- Lugares y zonas que serán afectadas;
- Evaluación del probable impacto económico, social, cultura y ambiental;
- Posibles riesgos y beneficios, y
- Elementos de un posible desplazamiento. (p.36)

Así mismo, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2011) señala que la información se debe “[...] proporcionar a través de medios accesibles para los pueblos, en su propio idioma y con un lenguaje comprensible y respetuoso (de una manera culturalmente adecuada)” (p.36).

Por su parte, la Corte IDH (Como se citó en Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2011) establece que no es suficiente con que el Estado proporcione la información a los pueblos de manera unilateral, “[...] se requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes” (p.36).

“ De igual manera la entonces CDI (2013) ha indicado que una consulta informada “Implica que los pueblos indígenas tengan conocimiento de los posibles riesgos del plan de desarrollo o inversión propuesto incluidos los riesgos ambientales y de salubridad” (p.19). Por ello, para lograr que una consulta sea debidamente informada, el Convenio 169 de la OIT, establece en su artículo 7, numeral 3 que se deberán efectuar “[...] estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos” (p. 29).

IV) Deliberativa. Una vez que se ha proporcionado la información suficiente, en su propia lengua y esta ha quedado plenamente comprendida, se abre un periodo de diálogo en el cual, la población consultada se reúne al interior de la comunidad o pueblo indígena, de acuerdo con sus usos y costumbres, para analizar la información que se les proporcionó previamente y deliberar, es decir analizar los pros y contras para tomar las decisiones correspondientes con relación al proyecto o acción sometido a consulta.³⁴

Al respecto, es preciso hacer énfasis en lo señalado por la entonces CDI en su Protocolo, en cuanto a que las comunidades indígenas y sus respectivas

34 De acuerdo con la Real Academia Española (2019), deliberar significa “Considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sin razón de los votos antes de emitirlos”.

autoridades representativas, tienen derecho a hacerse acompañar en todo momento por asesores o expertos de su confianza, que los asesoren sobre las acciones que están siendo sometidas a consulta, con relación a ello, la CDI (2013) precisa que los consultados tienen derecho “[...] a comunicarse en público o en privado con ellos, a darles la palabra cuando así lo decidan. Estos asesores deberán ser formalmente reconocidos y avalados por la comunidad de manera escrita.” (p. 40)

- V) Consultiva. Etapa en la que se lleva a cabo la celebración de acuerdos, y en su caso el pueblo originario consultado, otorga su consentimiento libre e informado sobre el desarrollo del proyecto o implementación de la acción sometida a consulta.

En esta fase de consulta, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (CDI, 2013), ha recomendado que se levanten actas que contengan los acuerdos correspondientes, las cuales deberán estar firmadas y selladas por las autoridades representativas y deberán ser protocolizadas ante notario público, de la cual, cada una de las partes tendrá una copia certificada.

Aunado a lo anterior, dicho instituto realiza la prevención que, en ciertos casos el proceso de consulta se puede ver suspendido en cuanto a que, las autoridades representativas deben llevar a sus respectivas asambleas (en el ámbito agrario, cuando es aplicable), para tomar ciertas decisiones en dicho ámbito de competencias. Así mismo, señala la importancia de asegurar la participación de las mujeres en el proceso de consulta, pues existen ciertas comunidades en cuyas formas tradicionales de tomar decisiones, evitan de manera significativa la participación de la mujer, por lo cual, las autoridades gubernamentales que están llevando a cabo la consulta, deberán “[...] esforzarse por hallar maneras de facilitar esta participación mediante un acuerdo mutuo con las comunidades de que se trate.” (p.40)

- VI) Ejecución y seguimiento de acuerdos: En esta etapa o fase, se procede a la ejecución de las acciones o actividades de conformidad con los acuerdos que se hubiesen celebrado con la población consultada.

En ocasiones es posible que como parte de los acuerdos a los que se hubiese llegado en la consulta, es que, se tenga que modificar un proyecto de obra o de inversión, para lo cual, se deberán realizar los ajustes correspondientes (presupuesto, medidas de mitigación de impacto, expedientes técnicos, etc.). Al respecto, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (CDI, 2013), señala que

“ En los casos en que el acuerdo final implique que la comunidad no da su consentimiento para la realización de la medida materia de la consulta, el organismo técnico que ha sido responsable de llevar adelante el procedimiento comunicará formalmente este resultado a las autoridades responsables de conocer y autorizar el proyecto, con el propósito de que se abstengan de hacerlo y busquen otras alternativas para atender la necesidad que originó la iniciativa. (p. 55)

Con relación a lo anterior, es necesario subrayar la contradicción en la cual recae el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Comisión de Expertos de Aplicación de Convenios y Recomendaciones, ya que esta última en la observación general sobre el Convenio 169 de la OIT formulada en el 2010 y publicada en 2011, en cuanto a que los resultados de las Consultas Indígenas, señala que estas no constituyen un derecho de veto y tampoco implica que necesariamente se llegue a un acuerdo o se obtenga el consentimiento (OIT, 2013). Para el seguimiento de los acuerdos y compromisos, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (CDI, 2013), indica que:

“ En la medida en que los resultados de la consulta impliquen una variedad de compromisos de las partes interesadas, que deben cumplirse como una cadena a lo largo del tiempo en que se lleve adelante la medida de que se trate, se recomienda establecer un mecanismo de seguimiento, monitoreo, que dé cuenta, mediante indicadores objetivos y de fácil consecución, del cumplimiento de tales compromisos. El órgano garante y técnico y otros actores que hubieren participado en el proceso pueden realizar esta función. (p. 55)

En esta última fase, si bien ya se han concretado la mayoría de las etapas del proceso de consulta indígena, es necesario que entre uno de los puntos de acuerdo sean, los mecanismos que se emplearán para dar seguimiento a los resultados, pues de no pactarse tal mecanismo, existe el riesgo de que precisamente los demás acuerdos no se cumplan en los términos pactados.

Consulta indígena, como mecanismo de rendición de cuentas

Como fue posible observar en el apartado previo, la consulta indígena es una obligación de las autoridades gubernamentales a informar, explicar y justificar a los pueblos originarios, todas aquellas decisiones en las cuales se puedan ver impactados en sus tierras, territorios y formas de vida (organización social, cultural, política y económica), y a su vez también es una prerrogativa que les asiste a los pueblos originarios, en cuanto a que tienen derecho a solicitar información respecto a la decisión que pretenden tomar las autoridades gubernamentales, que esta se les exponga de manera clara, sencilla, oportuna y en su propia lengua, con el objetivo de que sus opiniones y expectativas de desarrollo sean efectivamente consideradas, haciéndolos de esta manera, coparticipes del diseño de las políticas públicas o implementación de proyectos de desarrollo, evitándoles con ello, impactos graves a sus formas de vida y tradiciones.

De lo anterior expuesto, es posible inferir que un proceso de consulta indígena es un mecanismo de participación ciudadana e inclusive, puede haber quién lo asocie con un ejercicio de gobierno abierto, en cuanto a que se establece la posibilidad de que los pueblos originarios puedan incidir en la toma de decisiones. No obstante, a ello, en el presente estudio se analiza desde un enfoque de rendición de cuentas.

De acuerdo con la Comisión de Rendición de Cuentas del Sistema Nacional de Transparencia (s. f), rendir cuentas es “[...] el deber que tienen las instituciones públicas que administran recursos, de informar, justificar y explicar, ante la autoridad y la ciudadanía, sus decisiones, funciones y el uso de fondos asignados, así como los resultados obtenidos (p. 9)”.

En dicho contexto, la Comisión de Rendición de Cuentas señala que la rendición de cuentas cuenta con cuatro componentes:

- 1) Transparencia y acceso a la información. En cuanto a que el acceso a información implica el elemento que le permite a la ciudadanía tomar decisiones, ya sea mediante la consulta de información que se encuentra a disposición del público, o presentando solicitudes de acceso a información.
- 2) Participación ciudadana. Ya que, a través de esta, se contribuye en el diseño de políticas públicas, con un enfoque ciudadano. Al respecto, la Comisión de Rendición de Cuentas enlista los beneficios de la participación ciudadana, siendo estos los siguientes: “a. Fomenta la participación y el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil; b. Genera confianza en la ciudadanía y cercanía entre la sociedad y la política, y c. Permite formular propuestas para mejorar las políticas públicas.” (p. 13)
- 3) Fiscalización. La cual consiste en vigilar que los recursos públicos sean aplicados “[...] de forma correcta, eficiente, con honradez, además de cumplir con las leyes y regulaciones”. (p.13)
- 4) Sanción. Se refiere a la posibilidad que los servidores públicos sean sancionados ante faltas administrativas graves o no graves, en términos de lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Como ya se ha hecho mención, rendición de cuentas es un término que se ha ido posicionando cada vez más en el vocabulario tanto de los servidores públicos, como de la ciudadanía, pues al hacer referencia de ello, es indispensable asociarlo con la obligación que tienen los servidores públicos, particularmente los de cierto nivel jerárquico que tienen capacidad de decisión, de informar e explicar a la sociedad que representan cuales son las acciones que han realizado, así como el por qué y cuáles son sus resultados, y en caso de que dichas acciones impliquen ejercicio de recursos públicos, cuanto y en qué se han erogado los mismos. Asimismo, rendir cuentas también implica que la ciudadanía se encuentre vigilante del quehacer de los gobernantes, a efecto de que estos sean sancionados en caso de incurrir en incumplimiento de sus atribuciones o de hacer mal uso de ellas.

Sobre la base de las consideraciones expuestas, es sustancial realizar un contraste de los cuatro componentes que, de acuerdo con la Comisión de Rendición de Cuentas del Sis-

tema Nacional de Transparencia, conforman la rendición de cuentas, contrastándolos con algunos de los elementos característicos de un proceso de consulta indígena, a efecto de determinar si es factible catalogar a este último como un mecanismo de rendición de cuentas.

Tabla 1. Contraste de componentes de la rendición de cuentas, con características de una consulta indígena.

Componentes de la rendición de cuentas:	Consulta indígena (elementos característicos):
1. Transparencia y acceso a la información.	Una de las etapas de la consulta indígena es la “informativa”, en la cual las autoridades están obligadas a proporcionar la información en medios accesibles para los pueblos originarios, la cual debe ser en su propia lengua, con un lenguaje sencillo y comprensible, es decir, culturalmente apropiada. La transparencia y acceso a la información no se agota en una sola etapa de la consulta, sino que debe ser un componente que debe estar presente durante todo el proceso de consulta, puesto que el objetivo de la consulta es generar un dialogo constante con los pueblos indígenas, generando puentes de comunicación, de tal manera, que estos tengan la posibilidad de acceder a información en cualquier etapa de la consulta.
2. Participación ciudadana.	Durante las etapas “deliberativa y consultiva” de un proceso de consulta indígena, la población consultada cuenta con la posibilidad de ser escuchada y sus opiniones o perspectivas de desarrollo, sean tomadas en cuenta en las medidas administrativas o legislativas que se pretendan implementar, ya que uno de los objetivos de la consulta es hacer partícipes a los pueblos originarios, de la decisión que se pretende adoptar, de tal manera que dicha decisión no afecte a los pueblos indígenas o en su caso, el impacto sea el menor posible. Por ello, la participación de los pueblos originarios es un requisito indispensable para consolidar un proceso de consulta de conformidad con los estándares establecidos en la materia.
3. Fiscalización.	La consulta indígena cuenta con dos etapas, “ejecución y seguimiento de acuerdos y compromisos”, en las cuales la población consultada, junto con el órgano garante de los derechos de los pueblos indígenas, tienen la facultad de vigilar que los acuerdos celebrados con las autoridades gubernamentales sean cumplidos, estableciendo para ello, los mecanismos de seguimiento que más les resulten idóneos, en dicha etapa, las autoridades están obligadas a informar con cierta periodicidad, sobre los avances en el cumplimiento de los acuerdos celebrados.
4. Sanción.	En cuanto a las sanciones, los pueblos originarios siempre tienen la facultad de acudir ante las instancias jurisdiccionales competentes para reclamar un posible incumplimiento y en su caso, que los servidores públicos responsables sean sancionados en consecuencia.

Nota. Elaboración propia, 2020.

Como se ha demostrado en la Tabla 1, es factible aducir que un proceso de consulta indígena es por sí mismo, un mecanismo de rendición de cuentas, puesto que cuenta con todos los componentes a los que hace referencia la Comisión de Rendición de Cuentas. Cabe destacar que si bien para Schedler (2004) existen al menos dos tipos de rendición de cuentas; la *rendición de cuentas horizontal* que se refiere a la rendición de cuentas que se da entre iguales (en el caso mexicano, un ejemplo claro de ello es el sistema de controles que se da entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial), y la *rendición de cuentas vertical*, entendiéndose por esta, como aquel sistema de pesos y contrapesos que existen entre los gobernados y la ciudadanía; consecuentemente, la consulta indígena se encontraría entre los mecanismos de rendición de cuentas vertical, al tratarse de un sistema de controles de los pueblos originarios hacia las autoridades gubernamentales que pretenden implementar algún proyecto o medida administrativa y el cual es susceptible de impactarlos.

Conclusión

En apartados anteriores se han descrito las etapas que comprende todo proceso de consulta indígena, así como también se ha destacado qué es la rendición de cuentas, cuáles son sus componentes y como es que estos se encuentran presentes en todo proceso de consulta indígena que se realice de conformidad con los estándares internacionales establecidos para ello.

No obstante, es importante destacar que hay una etapa en la cual se deja al arbitrio de las partes, el definir cuáles serán los mecanismos a través de los cuales se dará seguimiento o se fiscalizará el cumplimiento de los acuerdos y compromisos pactados entre autoridades y población consultada, así como también cabe señalar que si bien existe la posibilidad de que los pueblos originarios que fueron consultados recurran ante los organismos jurisdiccionales competentes ante un incumplimiento de los acuerdos pactados, esta vía no queda del todo definida en los documentos en los que se plasman las etapas de todo proceso de consulta indígena, lo cual podría ser incierto para los propios pueblos indígenas.

Por lo ya expuesto, es posible advertir la importancia de garantizar el cumplimiento de los acuerdos derivados de un proceso de consulta indígena, puesto que de esta fase depende el respeto o la vulneración de los derechos de los pueblos y comunidades indí-

genas. Para ello, deben existir mecanismos efectivos de seguimiento y/o fiscalización, de tal manera que la población tenga certeza de lo pactado, del estado que guarda su cumplimiento y, en caso de omisión, de los medios que disponen para exigir a las autoridades responsables su cumplimiento.

Definitivamente el derecho a la consulta indígena representa la oportunidad de acortar la brecha de desigualdad que históricamente ha habido hacia con los pueblos originarios, sin embargo es de suma importancia darle a este proceso la relevancia que amerita y que este sea visto no solo como un derecho de la población indígena, sino como un mecanismo de rendición de cuentas, en el cual, las autoridades estarán en todo tiempo abiertos al escrutinio público, estando obligados a informar en todo tiempo y en cualquier etapa del proyecto a la población consultada.

Aunado a lo anterior, conviene enfatizar que de no existir fiscalización y la posibilidad de sanciones por incumplimiento a acuerdos derivados de un proceso de consulta indígena, existe el riesgo de caer en actos simulados y en consecuencia, existan violaciones a los derechos humanos y culturales de los pueblos originarios, apartándose con ello, del objetivo principal por el cual se reconoció el derecho a la consulta indígena en los diversos instrumentos internacionales a los que se hizo alusión en el presente documento.

Por consiguiente, un ejercicio de consulta indígena desde un enfoque de rendición de cuentas, permite ser analizado desde una doble dimensión, por un lado es considerado como la obligación de las autoridades gubernamentales que pretendan tomar una decisión que puede impactar a los pueblos y comunidades indígenas, a informar, explicar y justificar a la población indígena el porqué de su decisión, y por otro lado implica el derecho de los pueblos indígenas a participar en dichos procesos de consulta indígena, a ser escuchados y sus opiniones sean tomadas en cuenta.

Aunado a lo anterior, es factible concluir que, el realizar un proceso de consulta culturalmente apropiado y de conformidad con los estándares internacionales, permitirá construir un ambiente de confianza por parte de los pueblos originarios hacia sus gobernantes, generando históricamente nuevas oportunidades de acercamiento institucional hacia las poblaciones indígenas del país, lo cual podría incidir positivamente tanto en la calidad de vida de dicho sector de la población, permitiéndoles a su vez, conservar sus formas de vida, su cosmovisión y su riqueza cultural.

Referencias

- Comisión de Rendición de Cuentas del Sistema Nacional de Transparencia (2020, diciembre 16). *El ABC de la Rendición de Cuentas*. Ciudad de México, México. Recuperado el 09 de abril de 2021 de <https://rendiciondecuentas.org.mx/el-abc-de-la-rendicion-de-cuentas/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (última reforma, 2021, marzo 11). *Diario Oficial de la Federación*. Congreso de la Unión, LXIX Legislatura. Recuperado el 10 de abril de 2021 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf
- López, A. D. (2017). El derecho a la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas a la luz de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos y las decisiones de los tribunales constitucionales. Ciudad de México.: Porrúa.
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2011). El Derecho a la Consulta de los Pueblos Indígenas: La importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala. México: ONU-DH México.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Ciudad de México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2014). *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos relacionados con proyectos de infraestructura*. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017, noviembre). *Manual sobre los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas*. Ciudad de México, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017, octubre). *Protocolo para defensores de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas...* Ciudad de México, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Acercamientos al uso abusivo y “manifiestamente repetitivas” de las solicitudes de acceso a la información: estudio de caso Veracruz”

Christian Iván Pérez González

Maestrante en Transparencia y Protección de Datos del Sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

christian.pgonzalez@udgvirtual.udg

Resumen

El presente artículo pretende interpretar los términos uso abusivo y manifiestamente repetitivo en las solicitudes de acceso a la información, desde lo que establecen los ordenamientos aplicables internacionales, con la intención de entender las similitudes y diferencias que existen entre estos dos conceptos constituyendo una crítica a la normatividad en la materia y su carente regulación al respecto.

La finalidad de este artículo es demostrar con dichos preceptos la manera en cómo evitar la realización de solicitudes abusivas o temerarias, por una misma persona, y ante un mismo organismo y por consecuencia proponer bajo qué criterio debe actuar la autoridad mexicana en la materia de acuerdo con sus facultades, sin cuartar el derecho humano de acceso a la información del que gozan los ciudadanos.

En esa tesitura, se concluye que una forma de traducir una rendición de cuentas eficiente por parte de todos aquellos sujetos obligados que ejercen recursos públicos es que se difunda el “buen uso” del derecho de acceso a la información o realizar una correcta socialización de este derecho, no con la intención de sesgar a la población sino de mostrarles que pueden encontrar las respuestas que buscan por medio de solicitudes que cumplen los fines constitucionales que rigen este derecho.

Palabras clave: Uso abusivo; manifiestamente repetitivo; acceso a la información.

Introducción

A partir de que la ley establece el derecho de acceso a la información para los gobernados, estos tienen la posibilidad de cuestionar cualquier acto que refiera al uso del recurso público tanto por parte de los funcionarios, como de las dependencias, pero la problemática llega cuando se exceden en el uso de las solicitudes de acceso a la información. El artículo 6 inciso A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que toda información que resguarde cualquier autoridad de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos y partidos políticos, en el mismo caso se encuentran personas físicas, morales o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realice actos de autoridad en cualquier ámbito de gobierno, es pública

El problema llega cuando estas solicitudes resultan excesivas, es decir cuando el cúmulo de solicitudes son reiterativas y abusivas. La identificación de este tipo de solicitudes se hace con base a aspectos representativos, cómo la coincidencia de la solicitud con otras presentadas anteriormente, que coincida el solicitante o los solicitantes y que esta no puede ser rechazada por incurrir en alguna causa de inadmisión, ya que la legislación mexicana no contempla este supuesto. Por otro lado, se debe analizar que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, es decir descartar el hecho que la misma persona presente un número determinado de solicitudes; sino que la solicitud presentada no conjugue la finalidad de la abonar a una correcta rendición de cuentas o un buen uso del derecho de acceso a la información.

El acceso a la información constituye hoy una de las condiciones necesarias para el funcionamiento adecuado de los sistemas democráticos. Empero, actualmente el estado y los organismos obligados se enfrentan a solicitudes con propósitos que no persiguen el derecho a la información y que, por el contrario, no se justifican su propósito.

Antecedentes

La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada en 1948, manifiesta en su artículo 19 que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por

cualquier medio de expresión” (Naciones Unidas, 2020, p. 27).

Por lo que es evidente la importancia de la libertad de opinión y de expresión, pero además a no ser molestado en el ejercicio del derecho de información, así como el tener acceso a este. En ese sentido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6º, declara que el derecho a la información debe ser garantizado por el Estado, además de indicar que la federación y los estados tienen que concebir una normativa para vigilar el adecuado acceso a la información de la ciudadanía.

Es por ello por lo que crean la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la que desde el primer artículo se lee:

“ La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información (...) Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios. (Cámara de diputados, 2020, p.1)

De esta forma el acceso a la información queda remarcado como algo que los tres niveles de gobierno deben de acatar, para permitirle a los ciudadanos formarse un conocimiento sobre lo que pasa con los recursos y acciones que toman las autoridades, con la intención de no ignorar la posible omisión a este rubro por parte de las entidades federativas en el ámbito local, se conforma la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que complementa la normativa sobre transparencia.

Si bien a nivel local, la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece en su artículo 6º que los habitantes del Estado gozarán del derecho a la información y que la ley establecerá los requisitos que determinarán la publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados y el procedimiento para obtenerla, así

como la acción para corregir o proteger la información confidencial. (Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1917) Por su parte, el artículo 7º señala que toda persona podrá ejercer el derecho de petición ante las autoridades del Estado, de los municipios, así como de los organismos autónomos, los cuales estarán obligados a dar respuesta escrita, motivada y fundada, en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días hábiles. (Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 1917)

En esa tesitura, la ley regulará los casos en los que, ante el silencio de la autoridad administrativa, la respuesta a la petición se considere en sentido afirmativo. Asimismo, la Constitución Local en su artículo 6º señala que los habitantes del Estado gozarán del derecho a la información, derecho que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67 fracción IV, del ordenamiento legal

¿Cómo se clasifica la información en materia de acceso a la información?

En el apartado segundo del artículo 2 de la norma antes mencionada, se afirma “hacer exigible el acceso a la información pública a través del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales” (Congreso del Estado de Veracruz, 2020, p.3).

No se define qué pasa con aquellas solicitudes que tienen un uso abusivo y manifiestamente repetitivo, sino que sólo establece las excepciones de la información en las que puede o no entregar la institución. Es en el inciso séptimo del artículo 8, llamado Máxima publicidad, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la que se hacen presentes las excepciones que podría recurrir la normativa para no atender la solicitud de acceso a la información “Máxima Publicidad: Toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática” (Cámara de Diputados, 2020, p. 5).

Es a partir del Título sexto, titulado Información clasificada que viene la explicación de cuál es aquella información que puede ser la excepción de entrega, le prosigue la información reservada y la información confidencial.

“ Artículo 100. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualizar alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título (...) Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla (...) Los titulares de las Áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, la Ley Federal y de las Entidades Federativas. (Cámara de Diputados, 2020, p. 39)

En lo que refiere a la información Reservada, detalla 13 incisos en el artículo 113, en los que define el por qué esta información tiene este término, establece aquella que comprometa la seguridad nacional; la que pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales; también la que se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional; esa que pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país.

“ De igual forma, enlista a la que pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país; la que pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; que obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones; que obstruya la prevención o persecución de los delitos; la que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada. (Cámara de Diputados, p. 41)

También menciona a aquella que obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos; que afecte los derechos del debido proceso; que vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio; que se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter; así como las previstas en tratados internacionales. Pues se debe destacar que la información catalogada como confidencial,

no atentan contra el derecho a su acceso; sino que, está se conserva para protección de la soberanía y justicia del estado.

En caso de reserva, esta acata la sensibilidad de la información la cual pondría en vulneración al estado y que en su caso su no publicación y el hecho de no contar con ella de ninguna manera perjudica a los ciudadanos del país. Por otro lado, la información que se encuentra inmersa en una investigación o proceso judicial, si bien es cierto no vulnera la soberanía de un estado, si puede vulnerar y en el peor de los casos violar derechos humanos, pues si bien es cierto en casos judiciales todas las personas tienen derecho al acceso a la justicia y a un juicio justo esto implica la igualdad entre las partes que intervienen en un proceso y que dicha información no cobre ya sea ventaja o se haga uso indebido de la misma.

“ Mientras que la información Confidencial, en el artículo 116 expresa que es aquella que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable, por lo que la información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de esta, sus representantes y los Servidores Públicos facultados, por lo que se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos, así como será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales. (Cámara de Diputados, p.42)

La normativa enfatiza que toda información se puede desclasificar, pero que conlleva un proceso en el cual un comité es el que define qué se puede dar al público y a qué determinado tiempo, sin contravenir lo ya establecido en el mismo documento; al igual que el solicitante puede solicitar un recurso de revisión y de inconformidad a la respuesta que la institución o los organismos le otorguen.

El Derecho de Acceso a la Información: La laguna jurídica existente en Veracruz al ejercer un uso abusivo de este derecho.

A partir de la definición de aquella información que puede tener una limitante al momento de ser publicada, es necesario explicar qué se entiende por abuso en el derecho, en la responsabilidad civil, Mercedes Campos Díaz Barriga expresa que en el artículo 1912 del Código Civil federal se establece que “al ejercitar un derecho se cause daño a otro, hay obligación de indemnizarlo si se demuestra que el derecho sólo se ejercitó a fin de causar el daño, sin utilidad para el titular del derecho” (Díaz, 2000, p. 57). Por lo que el estado debe de tener claridad al momento de declarar una solicitud de acceso a la información como abusiva.

“Manifiesta que hay diversas perspectivas en cuanto a si el abuso del derecho corresponde a la teoría de la responsabilidad objetiva o a la subjetiva, como una interrogante si se necesita partir de un dato subjetivo como la intención, el propósito, la mala fe o si basta con que se extralimiten los alcances de un derecho para que haya un hecho ilícito” (Díaz, 2000, p.57).

Si bien el ciudadano tiene la facultada de ejercer su derecho humano de acceso a la información, y además de ello la literatura nos menciona que una ciudadanía crítica es sinónimo de estar informada de lo que acontece en su entorno al exigir una correcta transparencia y rendición de cuentas a sus autoridades, eso no lo faculta para que haga un uso abusivo, excesivo o indebido del multicitado derecho.

“En el análisis que realiza la investigadora, establece que el Código Civil federal sigue la teoría de Bonnetcase, pues considera que se requiere de elementos subjetivos, ya que debe haber una intención de dañar además de un elemento objetivo que es el ejercicio inútil del derecho, por lo que no se pueden fijar límites al ejercicio de los derechos” (Díaz, 2000, p.58).

El Diccionario Jurídico Mexicano (1994) de Jorge A. Sánchez Cordero, da el concepto de Abuso del Derecho, con la lógica de que algunas frases del derecho romano recogen la idea: *summun jus summa injuria*: la aplicación ciega de la regla de derecho conduce a consecuencias injustas; o bien al contrario se puede citar la frase del Digesto “*neminem leadit qui suo iure utitur*”: aquel que usa de un derecho no perjudica a nadie. La teoría

del abuso del derecho tiene como problema central el considerar que el ejercicio sin control del derecho representa una amenaza para la justicia que es el fin esencial del sistema jurídico.

Tabla 1 Elementos de la teoría del abuso de derecho

Elementos constitutivos de la teoría del abuso de derecho		
Culpar el ejercicio del derecho	Intención de causar un daño	El desconocimiento de la función social del derecho

Fuente: Elaboración propia a partir de (Enciclopedia Jurídica Online, 2020, p.3)

Como ejemplo de la teoría del abuso del derecho, en nuestra legislación se puede citar en materia de propiedad el siguiente: no es lícito ejercitar el derecho de propiedad de manera que su ejercicio no dé otro resultado por causar perjuicios a un tercero, sin utilidad para el propietario (artículo 840 Código Civil para el Distrito Federal). Otros ejemplos pueden encontrarse en lo preceptuado por los artículos 16 y 934 del Código Civil para el Distrito Federal.

Dalla (2003) en los abusos en el derecho público afirma:

“ (...) Que hay cuatro clases de abusos, los terminológicos, la práctica constitucional, institucionales y los prohibidos; en el primero de estos casos destaca que son frecuentes en materia de interpretación de normas constitucionales, específicamente cuando se presentan ambigüedades semánticas o sintácticas o cuando se trata de integración de las denominadas lagunas y la integración se hace mediante concepciones valorativas o axiológicas. (p.64)

El segundo refiere a los abusos en la materia constitucional que son las prácticas permitidas y expresamente previstas en el texto de la Constitución, pero su utilización se debe a los poderes públicos y que van en contra del sistema institucional; el tercero va sobre los abusos que surgen desde la creación de instituciones que confrontan el sentido de la constitución y que tienen como base la doctrina de facto o la doctrina de emergencia.

Finalmente, hemos dedicado la arbitraria denominación de abusos prohibidos a aquéllos que específicamente la Constitución tipifica como abusos de poder contrarios al Estado de derecho. Entre ellos se destaca el artículo 29 que castiga con la pena que corresponde a los infames traidores a la patria, a los poderes públicos o cuerpos legislativos que concediesen a persona algunas facultades extraordinarias o la suma del poder público, de modo que a su merced queden la vida, fortuna y honor de los argentinos.

Se trata de una prohibición que tuvo su origen histórico en las prevenciones surgidas de la tiranía de Rosas, pero de la norma se desprenden principios que serían aplicables a otros casos de abuso de poder. Si bien, lo planteado se refiere a la constitución de Argentina y atiende la problemática de la dictadura, es en el primer punto que da y que ciñe la problemática de este texto, pues en la laguna de no saber qué responder ante una solicitud de acceso a la información abusiva o manifiestamente repetitiva, es que se cae en la desinformación.

Así que a partir de la postura antes mencionada en la normativa española hay especificaciones sobre el uso abusivo de las solicitudes al acceso de la información y da dos aspectos que determinan la concurrencia de esta circunstancia:

“ (...) de una parte, que el ejercicio del derecho resulte abusivo; y en este sentido, el artículo 7.2 del Código Civil identifica el abuso de derecho o el ejercicio antisocial del mismo como «todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho»; – por otra parte, que el ejercicio del derecho no se ajuste a la finalidad de transparencia que persigue la LTAIP, al punto de resultar excesivo. (Federación Española de Municipios y Provincias, 2017, p. 65)

Para entender los conceptos de abusivo y manifiestamente repetitivo, vale la pena entonces apelar a los fines constitucionales del derecho, que nos marca la pauta o el punto de partida para entender cuando un usuario ha decidido sobrepasar dichos límites, entonces ¿cuándo podemos identificar estas situaciones? Cuando los fines para los que se desea hacer uso el acceso a la información no cumplan con los parámetros constitucionales e internacionales de acceso a la información, pues para que este tenga curso deberá ser justificado a través de la necesidad y fines para los que se requiere dicha información.

¿Pero qué sucede cuando las solicitudes de acceso a la información sobrepasan las capacidades de la autoridad o se evidencia un uso abusivo, o manifiestamente repetitivo?

“ El criterio del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Español afirma que para identificar una solicitud de información de carácter abusivo en la petición de la información pueda actualizarse, se debe tomar en cuenta que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: es decir, el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho (...) también expresa que es manifiestamente repetitiva cuando coincida con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo o los mismos solicitantes y hubiera sido rechazada por aplicación de alguno de los límites del artículo 14 o 15 de la LTAIBG o por concurrir alguna causa de inadmisión en los términos del artículo 18.

En el mismo documento se puntualiza que al ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, así como cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros y cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe, se considerará como uso abusivo. Por lo mencionado en el párrafo que antecede, nos encontramos en los supuestos que si bien pueden existir un cúmulo de elementos para considerar que en materia de acceso a la información los recurrentes (inconformes con las respuestas brindadas en el procedimiento de acceso a la información), realizaron un uso del derecho de acceso a la información que pudiera considerarse que origina afectaciones en el cumplimiento ordinario de las actividades cotidianas en las diferentes entidades.

Las conductas que integran los supuestos anteriormente referidos impactan de forma negativa en la atención de sus propias solicitudes y recursos de revisión y con ello también en perjuicio de la atención en los requerimientos de otros solicitantes y/o recurrentes; lo cierto es que en los ordenamientos jurídicos nacionales y estatales, no se menciona la posibilidad de regular el derecho de acceso a la información, si no por el contrario el artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exhorta a las autoridades del Estado mexicano a favorecer, en todo tiempo, la protección

más amplia a las personas, en este caso, a los solicitantes de información.

En esa tesitura como se menciona en el criterio jurisprudencial publicado en el Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXII, agosto de 2010, el cual hace referencia lo relativo a: “Hechos notorios. los magistrados integrantes de los tribunales colegiados de circuito pueden invocar con ese carácter las ejecutorias que emitieron y los diferentes datos e información contenidos en dichas resoluciones y en los asuntos que se sigan ante los propios órganos” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, p. 2021, por lo que resulta un hecho notorio que los órganos garantes deben sentar un precedente en la elaboración de criterios para regular estas conductas.

Por su parte los legisladores tendrían que reformar la ley de la materia para tratar de inhibir el mal uso que se le está otorgando al derecho de acceso a la información, con la finalidad de que la ciudadanía utilice este derecho humano de una forma que beneficie a la correcta rendición de cuentas del actuar de los servidores públicos y no como un medio que paralice la operatividad en un sujeto obligado, ni que desvíe el objeto sustancial de este.

Conclusión

A partir de lo discutido y reflexionado en los párrafos anteriores, se propone difundir el “buen uso” del derecho al acceso de la información o realizar una correcta socialización de este derecho con los ciudadanos, no con la intención de sesgar a la población de lo que pueden conseguir con este derecho sino para que sepan qué es posible encontrar las respuestas que buscan en el acceso a la información y de qué forma se haría para poder cristalizar una rendición de cuentas eficiente por parte de todos aquellos sujetos obligados que ejerzan recursos públicos.

Por lo tanto, en el título cuarto, titulado Cultura de la transparencia y apertura gubernamental, específicamente en el Artículo 54 del Capítulo I De la promoción de la transparencia y el derecho de acceso a la información, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se podría agregar o modificar algún término de la legislación vigente, en el que se haga referencia a no hacer un uso abusivo y manifiestamente repetitivo en las solicitudes de acceso a la información.

Con esto los órganos garantes de los estados o los legisladores locales podrían hacer lo propio para que en el ámbito de sus atribuciones estos conceptos estén regulados dentro de la ley de la materia, esto llevaría a aminorar las cargas de trabajo de los órganos garantes, que en ocasiones llegan a tener un retraso en emitir resoluciones en los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes, lo anterior, los orilla a incumplir en los tiempos previstos en la ley para resolver, como lo hemos venido manifestando, esto se suscita debido a que no existe en el Estado de Veracruz un marco que regule el uso abusivo y manifiestamente repetitivo en las solicitudes de acceso.

En esa coyuntura hay que precisar que ni en el ámbito estatal, ni en el federal, está establecida la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información; sino todo lo contrario, el artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constriñe a las autoridades del Estado mexicano a favorecer, en todo tiempo, la protección más amplia a las personas, en este caso preciso, a los solicitantes de información o recurrentes. Por ejemplo, al trabajar en los dos primeros incisos de este artículo podría incluirse estos rubros, en los cuales se propone a las autoridades educativas que incluyan contenidos sobre la importancia social del derecho del acceso a la información en los planes educativos y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y en la formación de docente de educación básica; y el promover a nivel media superior y superior la inclusión de sus programas de estudio y actividades académicas temas que dialoguen con la importancia social del derecho de acceso a la información y la correcta rendición de cuentas.

Tal vez de manera que sea contemplado en los manuales o la enseñanza sobre el tema, dado que en el término “importancia social” yace lo que se pretende con este artículo, que el ciudadano entienda qué es el uso inadecuado del acceso a la información y cómo este afecta a aquellas personas que hacen una solicitud de información con la intención de conocer sobre algún rubro o tema específico. De igual forma, en los incisos quinto, sexto y séptimo, en los cuales se propone que las instituciones públicas tanto federales, estatales y municipales, así como las organizaciones sociales, generen contenidos, cursos o talleres que conlleven a la difusión de lo que es el acceso a la información y en los cuales se pueda especificar cuál es el uso adecuado de este derecho y cómo no afectar las demás solicitudes con el uso abusivo o manifiestamente repetitivo de este tema, es decir realizar una correcta socialización del derecho de acceso a la información.

Un ejemplo de contenidos para aclarar diversas dudas sobre el acceso a la información es la Guía de procedimiento de acceso a la información pública local (2017) de la Federación Española de Municipios y Provincias y la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana, en la cual se enlistan diversos cuestionamientos, entre ellos qué hacer ante el uso inadecuado de las solicitudes de acceso a la información y cómo identificarlos.

Desarrollar, programas de formación de usuarios de este derecho para incrementar su ejercicio y aprovechamiento, privilegiando a integrantes de sectores vulnerables o marginados de la población, implica el englobe de toda esta discusión, pues es necesario que las instituciones comiencen a generar estos programas para los ciudadanos, los cuales, en su gran mayoría, desconocen el procedimiento para realizar una solicitud de acceso a la información y, por lo tanto, no saben qué es lo que pueden solicitar y hasta qué punto hacerlo, sin ocasionar algún tipo de colapso al interior de sistema de la institución por un incorrecto uso de este derecho.

Asimismo, la ciudadanía desconoce el recurso que pueden ejercer en caso de que la autoridad no brinde una respuesta que colme el correcto acceso a la información. Con base en la guía de procedimiento de acceso a la información pública local (2017) será importante, recordar la estrategias que se ponen al alcance de los diversos sectores de la sociedad y los medios para el ejercicio del derecho de acceso a la información, acordes a su contexto sociocultural como una de las obligaciones por parte de las dependencias, así que ahí subyacería la introducción del tema de este artículo, precisarlo ante la sociedad y evitar que haya afectaciones graves al orden de las solicitudes.

Referencias

- Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. (2016). Congreso del Estado de Veracruz. Gaceta Oficial del Estado <https://www.legisver.gob.mx/leyes/LeyesPDF/CONSTITUCION031019.pdf>
- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno Español. (2016). https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/index.html

- Dalla, A. Los abusos en el derecho público. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/755/5.pdf>
- Díaz, M. (2000). La responsabilidad civil. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3496/9.pdf>
- Enciclopedia Jurídica Online. (2020). Abuso del derecho. <https://mexico.leyderecho.org/abusodel-derecho/#:~:text=En%20este%20contexto%20del%20Derecho,sin%20ninguna%20utilidad%20para%20%C3%A9l.>
- Guía de procedimiento de acceso a la información pública local. (2017). España. Federación Española de Municipios y Provincias. <http://femp.femp.es/files/3580-1777-fichero/GU%C3%8DA%20PROCEDIMIENTO%20ACCESO.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). Cámara de diputados. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2015). Cámara de diputados. DOF 13-08-2020. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_130820.pdf



*Gobierno Abierto, Democracia y Participación Ciudadana,
como herramientas para la Rendición de Cuentas*

Se terminó de editar en noviembre de 2025 por la Universidad de Guadalajara
a través del Centro Universitario de Guadalajara
Guanajuato N° 1045, Alcalde Barranquitas,
44160 Guadalajara, Jalisco, México.

El libro *Gobierno Abierto, Democracia y Participación Ciudadana, como Herramientas para la Rendición de Cuentas*, coordinado por Rigoberto Silva Robles, Areli Yamilet Navarrete Naranjo y César Omar Mora Pérez, y publicado por la Universidad de Guadalajara, es una obra colectiva que reúne aportes de académicos y profesionales, algunos de ellos formados en la Maestría en Transparencia y Protección de Datos Personales. Dividido en tres partes, el libro aborda la rendición de cuentas desde perspectivas como el derecho de acceso a la información, la profesionalización de órganos de transparencia y los mecanismos de participación ciudadana, con un enfoque particular en el contexto mexicano. A través de un análisis riguroso, los autores exploran cómo el gobierno abierto y la participación ciudadana pueden fortalecer la democracia, promoviendo la transparencia y combatiendo la corrupción en diversos ámbitos, desde las campañas electorales hasta la consulta indígena, con un énfasis en la sostenibilidad ambiental y los derechos de las comunidades marginadas.

La obra destaca por su diversidad temática y su enfoque interdisciplinario, integrando estudios de caso como la opacidad en las campañas electorales mexicanas, el derecho de acceso a la información para monolingües mayas y la gobernanza metropolitana en Jalisco. Cada capítulo combina marcos teóricos con evidencia empírica, ofreciendo reflexiones sobre los desafíos de implementar políticas públicas transparentes y participativas. Por ejemplo, el análisis sobre la participación ciudadana en la sostenibilidad ambiental subraya la importancia de involucrar a la sociedad en el diseño y evaluación de políticas públicas para enfrentar el cambio climático, mientras que otros capítulos abordan la necesidad de profesionalizar los órganos de transparencia y regular el uso abusivo de solicitudes de información, como en el caso de Veracruz. La inclusión de temas como la consulta indígena y el aviso de privacidad en México y España resalta el compromiso del libro con la justicia social y la equidad, especialmente para poblaciones vulnerables.

En conclusión, *Gobierno Abierto, Democracia y Participación Ciudadana* es una contribución significativa al debate sobre la transparencia y la rendición de cuentas en México, ofreciendo un panorama integral de los retos y oportunidades en la construcción de una democracia más inclusiva. La obra no pretende ofrecer soluciones definitivas, sino fomentar un diálogo crítico y constructivo, respaldado por investigaciones sólidas y perspectivas diversas. Su relevancia radica en su capacidad para conectar la teoría con la práctica, invitando a académicos, servidores públicos y ciudadanos a reflexionar sobre el papel de la participación ciudadana y el gobierno abierto en la lucha contra la corrupción y la promoción de un desarrollo sustentable. Este libro se posiciona como una referencia valiosa para quienes buscan fortalecer los sistemas democráticos y garantizar el respeto a los derechos fundamentales en un contexto de creciente complejidad social y política.



UNIVERSIDAD DE
GUADALAJARA

Red Universitaria e Institución Benemérita de Jalisco

ISBN 978-607-581-833-7

