

UACM

Universidad Autónoma
de la Ciudad de México

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN
URBANA

**“El acceso a la información en el Distrito Federal:
¿derecho o privilegio? 2006-2010”**

TRABAJO RECEPCIONAL

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

Emilio Del Carmen López

Director del trabajo recepcional:

Dra. Norma Angélica Gómez Méndez

México, D.F. Agosto 2012

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS ©

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

Agradecimientos

Mi primer agradecimiento siempre será a familia, pues con ustedes he aprendido a disfrutar y sufrir en esta vida. A mi abuela Rebeca, impulso de todas mis virtudes. Sin ti nada hubiera sido posible. Me duele admitirlo, pero es verdad, tu consentimiento ha creado un divo que se asemeja al fabuloso Club América, amado por unos y odiado por muchos. A pesar de ello, mis pocos triunfos en esta vida en mucho han sido gracias a ti. A mi madre, pues gracias a que siempre has estado conmigo en los buenos momentos, pero en especial en los crudos y despiadados, me ha permitido crecer como persona, aún en contra de mi propia voluntad, pues quisiera ser un niño toda la vida. Sin duda, a mi padre, pues este triunfo es de los dos y no sólo mío, sin tu trabajo, sin tu esfuerzo, sin tu ejemplo, ahora no sería más que un desaventurado ser humano, por lo que siempre tendrás mi amor y admiración. No puedo omitir a mi hermano, que en los momentos en donde padezco de “huevones crítica”, instantes que son varios en el día, siempre me auxilia para sopesar esta enfermedad, no sin olvidar las varias veces que me brinda alegrías involuntarias cuando es goleado en históricas ocasiones en nuestros enfrentamientos en el FIFA. No puedo olvidarme de mi abuela Lupita, de mis tías Esther y Lupe, pues siempre me han apoyado desde mi niñez. A mi pequeña Goldi, pues con tu cariño me has dado el regalo más importante: la felicidad.

Siempre lo he dicho, para mí la familia y los amigos están en un mismo escalón. En esta vida he tenido la fortuna de tener amigos desde la niñez, y que hasta ahora siguen conmigo, son mis hermanos de toda la vida. A mi gran amigo Alejandro, que ha sabido estar conmigo a pesar de mi evolución de “skate” a un repulsivo politólogo, ente que sólo sabe hablar de poder y cuestiones crudas de la vida. No puedo omitir a Jorge (hacedor de repostería), Raúl (compañero del cigarro), Eder (dominador del alcohol), Marino (siempre entre la oscuridad), Johanan (hermano de la rumba), Francisco (curador de cabezas), Lucia (mi amiga del conflicto). Gracias a todos ustedes hermanos y hermanas por soportarme y seguir conmigo, riendo y disfrutando de esta corta vida.

No hay agradecimiento que valga sin mencionar a la UACM. Mi gran universidad que me ha dado la posibilidad de crecer, gracias a ti sé el rumbo que quiero para mi vida. En este espacio de luz conocí a la profesora Norma, o mejor conocida como la “Miss”, después de conocerla supe que sería una de mis amigas de toda la vida, gracias por soportar al ser más quejumbroso de la universidad, sin su labor no hubiera terminado ni siquiera la portada de este trabajo. A mis lectores, personas de mi enorme admiración y respeto, Víctor, Enrique, Orlando y Gilberto, gracias por sus consejos sinceros. No puedo omitir a mis grandes profesores, personas que marcaron mi vida. Agradezco a Sergio, Nivia, Homero, Facundo y Álvaro. Sus enseñanzas fueron el inicio de mi (de)formación y mutación. Al ICyTDF que me permitió dedicarme tiempo completo al agonizante esfuerzo de estas líneas.

Después de este proceso catártico, en donde he perdido la funcionalidad de mi aparato digestivo, no queda más que agradecer a todos ustedes que mediante su apoyo han hecho posible una de mis metas. Sin ustedes mi vida sería tan sólo el camino sin conductor.

Jardín Balbuena, México, D.F. Agosto 2012

Índice

Agradecimientos	1
Introducción	6
Planteamiento y justificación del problema de investigación	7
Premisas de investigación	9
Objetivos del estudio	10
Metodología y marco teórico	11
Organización de la obra	13
I. De la oscuridad a la publicidad. Las implicaciones del surgimiento de un nuevo derecho: el derecho de acceso a la información pública (DAIP)	15
1.1 Un guiso de muchos ingredientes: Rendición de cuentas, derecho de acceso a la información, transparencia y democracia.	15
1.2 Metodología para analizar el DAIP: la propuesta de la medición de la capacidad institucional	34
1.3 Transparencia y DAIP en el contexto internacional	38
La transparencia y el DAIP en la reforma administrativa del Estado	39
El DAIP en la agenda internacional de derechos humanos	47
1.4 El DAIP en México: Una mirada a nivel nacional.	48
II. La Ciudad de México frente a un nuevo derecho. Evaluación del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF)	63
2.1 La Ciudad de México en secrecía	64
2.2 La Ciudad de México y la información pública	69
2.3 El INFODF: el derecho de acceso a la información y la transparencia: Un vínculo contingente	78
2.4 La capacidad institucional del INFODF	82
Capacidad política	84
Capacidad administrativa	94
Estructura administrativa del Instituto	97
2.5 Ejercicio presupuestal 2006-2010: una visión panorámica	109
Capítulo 1000: Servicios Personales	111
Capítulo 2000: Materiales y Suministros	115
Capítulo 3000: Servicios Generales	117
Capítulo 4000: Ayudar, subsidios, aportaciones y transferencias	122
Capítulo 5000: Bienes Muebles e Inmuebles	124
III. Un derecho y una ciudad contra la oscuridad	127
3.1 Ejerciendo el derecho de acceso en la Ciudad de México: ¿carreteras o terracerías?	127
El acceso a la información de forma presencial	128
El acceso a la información mediante correo electrónico	129
El acceso a la información vía INFOMEXDF	130
El teléfono como mecanismo innovador para ejercer el DAIP	134
3.2 Los costos de un nuevo derecho	137
3.3 ¿Y cómo andamos? Un derecho, su estado y su expansión	144
3.4 En campaña ciudadana. Promoviendo y difundiendo nuestro derecho.	158
Capacitación	158
Incorporación de la transparencia y el acceso a la información a los planes de estudio.	161
Publicaciones	158

Comunicación social	162
Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal	165
Programas de Participación social	165
Mesas de diálogo por la transparencia	168
3.5 EL DAIP y la transparencia de 2011 a 2012: ¿avances o retrocesos?	170
3.6 Consideraciones finales para fortalecer el diseño institucional de la transparencia en el DF	173
3.7 Consideraciones para fortalecer la vinculación con la sociedad y la apropiación del DAIP en la ciudad: ¿un IFAI-Comunidades para la ciudad?	177
Conclusiones	184
Anexos	189
Bibliografía	213

Índice de cuadros

CUADRO 1. ¿Qué es la democracia?	24
CUADRO 2. Dimensiones y variables de estudio.	36
CUADRO 3. Direcciones del INFODF.	104
CUADRO 4. Presupuesto asignado de 2006 a 2010.	110
CUADRO 5. Distribución del gasto en el capítulo 1000, 2006-2010	112
CUADRO 6. Porcentaje respecto del total del capítulo	112
CUADRO 7. Catálogo de puestos y tabulador 2010.	114
CUADRO 8. Distribución del gasto en capítulo 2000, 2006–2010	116
CUADRO 9. Distribución del gasto en capítulo 3000, 2006–2010.	118
CUADRO 10. Distribución del gasto en capítulo 4000, 2006–2010.	122
CUADRO 11. Recursos destinados a las organizaciones de la sociedad civil, 2010	123
CUADRO 12 Distribución del gasto en capítulo 5000, 2006–2010.	124
CUADRO 13. Número de computadoras por delegación.	132
CUADRO 14. Costos de reproducción de las copias simples en México.	139
CUADRO 15. Copias certificadas.	140
CUADRO 16. Número total de solicitudes de información, 2006 -2010.	144
CUADRO 17. Grupos de edad de los solicitantes, 2007 – 2010.	149
CUADRO 18. Escolaridad del solicitante, 2007 – 2010.	149
CUADRO 19. Solicitudes distribuidas por procedencia .	150
CUADRO 20. Plazos legales de respuesta a las solicitudes de información.	154
CUADRO 21. Acciones y participantes en capacitación presencial 2006-2010.	159
CUADRO 22. Participantes y acreditados en el AVA, 2006 – 2010.	160
CUADRO 23. Opciones de resoluciones de queja sobre el DAIP	164
CUADRO 24. Mesas de diálogo por la transparencia.	169
CUADRO 25. Presupuesto asignado al INFODF en 2011 y 2012	172
CUADRO 26. Indicadores de evaluación del proyecto IFAI-Comunidades	179
CUADRO 27. Resultados del proyecto comunidades	180
CUADRO 28. Pobreza moderada y extrema en el DF	182

Índice de gráficas

GRÁFICA 1. II Legislatura ALDF	70
GRÁFICA 2. III Legislatura ALDF	75
GRÁFICA 3. Evolución de las solicitudes de información en el DF, 2006-2010.	128
GRÁFICA 4. Índices obtenidos en las evaluaciones de los portales de los entes públicos	146
GRÁFICA 5. Número de recursos de revisión, 2004 – 2010.	153
GRÁFICA 6. Promedio nacional de respuesta las solicitudes de información.	156

Índice de figuras

FIGURA 1. La RC como concepto comprensivo.	28
FIGURA 2. RC, DAIP y Transparencia.	29
FIGURA 3. Dimensiones de estudio.	35
FIGURA 4. Componentes y niveles de la capacidad institucional.	38
FIGURA 5. Aumento de la capacidad del estado.	44
FIGURA 6. Marco para el análisis de la CI del INFODF.	83
FIGURA 7. Organigrama del INFODF	98

Lista de acrónimos y siglas

ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
ARDF	Asamblea de Representantes del Distrito Federal
AMIPCI	Asociación Mexicana de Internet
CDHDF	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
CECYT	Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica
CONSI	Consejo de Información Pública del Distrito Federal
COMAIP	Confederación Mexicana de Acceso a la Información Pública
DAIP	Derecho de Acceso a la Información Pública
DDF	Departamento del Distrito Federal
DECA	Desarrollo Educación, Cultura y Autogestionarios
DF	Distrito Federal
FUNDAR	Centro de Análisis e Investigación
GDF	Gobierno del Distrito Federal
IEDF	Instituto Electoral del Distrito Federal
IEMS	Instituto de Educación Media Superior del Distrito Federal
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos
IFE	Instituto Federal Electoral
INEGI	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
INFODF	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal
INFOEM	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios
IPN	Instituto Politécnico Nacional
IVAI	Instituto Veracruzano del Acceso a la Información
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OEA	Organización de los Estados Americanos
PAN	Partido Acción Nacional
PDS	Partido Democracia Social
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PROSOC	Procuraduría Social del Distrito Federal
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RTP	Red de Transporte de Pasajeros del Distrito Federal
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
TSJDF	Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

Introducción

El primer acercamiento que tuve con la transparencia y el derecho de acceso a la información se rastrea en un trabajo de corte teórico realizado años atrás (Del Carmen, 2010a). En él traté de dilucidar las bases normativas del derecho de acceso a la información y la transparencia. Me llenaba de profunda morbosidad entender por qué en todos lados (televisión, radio, prensa, pláticas con los amigos, familia, y colegas) las palabras transparencia y acceso a la información se hacían un lugar común.

A pesar de ello, pocos entendíamos a qué se referían sobre la transparencia. Unos remontándose a la química orgánica, pensaban que era una propiedad óptica de la materia, en donde el material es traslúcido, lo que deja pasar la radiación infrarroja, luz gamma, ultravioleta y cualquier otro tipo de luz exhibidora. Otros, la entendían como aquella novela de H.G.Wells *The Invisible Man* (El hombre invisible), en la que un científico logra hacerse invisible; aunque después regresa a la visibilidad, terminando en estado de locura. Si esto fuera así, la presente investigación fue hecha bajo los efectos de la paranoia y la esquizofrenia, causa del mayor descubrimiento de la química orgánica. Desafortunadamente, no es el caso, por lo que el Nobel de Química tendrá que esperar para otro bien aventurado y psicótico hombre.

Siendo más realistas, y menos *fans* de las novelas de ficción, cuando dirigimos las baterías de la luz a las fauces del infierno institucional y la *praxis* gubernamental, la transparencia cobra aún más sentido, por lo que de ahí podríamos preguntarnos: ¿queremos funcionarios públicos visibles o invisibles? La respuesta obvia para los ciudadanos es que visibles. La necesidad de luz dentro del monstruo institucional tiene el objetivo de permitir dejar ver lo que se hace en las organizaciones, tanto lo positivo para premiarlo, como lo negativo para sancionarlo.

Sin embargo, ¿qué sería de la transparencia sin el derecho de acceso a la información?. La posibilidad de que todos podamos formalmente, acceder a la información, sustentada en la condición de ser humano, es crucial para permitir la transparencia; aunque lo formal, en las dinámicas sociales, casi siempre difiere de lo fáctico.

Planteamiento y justificación del problema de investigación

El presente trabajo pretende ser la parte dos de la película trabajada anteriormente, esperando que el lector no se sienta defraudado y timado por haber pagado su dinero en un boleto que lo llevará al mundo de la frustración. En este sentido, la presente investigación tiene un carácter preponderantemente empírico, en la que su intención es colocarse como una evaluación sobre el estado que guarda el derecho de acceso a la información y la transparencia en Distrito Federal. Es cierto que existen otras evaluaciones, como la Métrica de la Transparencia, en la que se hace una evaluación del estado que guarda el tema en todo el país; sin embargo, tal y como ellas afirman “el alcance de esta investigación [la Métrica de la Transparencia] y las posibilidades materiales de hacer un análisis más detallado impidieron llegar a este nivel de profundidad [para cada entidad federativa] (CIDE-COMAIP, 2011: 12).

Para hablar de la ciudad, primero hay que remitirnos al contexto nacional. En este sentido, México llega tarde a la rumba¹ de la transparencia, tal vez por falta de invitación, o por simple extravío a la hora de llegar. El primer país latinoamericano que llega a la fiesta de la transparencia es Colombia, pues en 1888 publica la primer Ley de Acceso a la Información, siendo la segunda nación en el mundo, después de Suecia, en legislar sobre la materia (Banisar, 2004). Es hasta el año 2002 cuando México logra una normatividad sobre el tema. A pesar de ello, nuestro país se ubica en el lugar 100 de 182 países en el *Corruption Perception Index* 2011, muy por debajo de países como Chile que se ubica en el lugar 22 (Transparency International, 2011), esto a pesar de que es hasta el año 2008 cuando publica su primer marco normativo sobre el tema². En adición, para el 55% de los mexicanos señala que a la democracia le falta reducir la corrupción, y otro 36% piense que le falta aumentar la transparencia del Estado (Latinobarómetro, 2011: 41)³.

Al parecer, México requiere de mayores incentivos institucionales y la formación de una estructura cultural que permita formar y fortalecer capacidades para su ejercicio.

¹ La rumba es una expresión de uso latinoamericano que tiene sus orígenes en la República de Cuba, la palabra sirve para referirse a una fiesta acompañada de bailes y música popular (RAE, 2011)

² La Ley número 20. 285, sobre la transparencia y acceso a la información se publica el 11 de julio de 2008.

³ En esta pregunta las respuestas fueron múltiples, por lo que los totales suman más de 100%. En México la evaluación es como sigue: 55% reducir la corrupción; 36% aumentar la transparencia del Estado; 32% falta más participación ciudadana; 27% falta garantizar la justicia social; 21% falta consolidar los partidos políticos.

Asimismo, se requiere la aplicación de sanciones para combatir la corrupción, tal vez esto se deba a la falta de una cultura de la legalidad que sustituya a la cultura de la corrupción. No olvidemos que en el “Estado democrático de derecho el principio de legalidad es el fundamento que permite la acción de la autoridad” (CIDE-COMAIP, 2011: 10).

En este contexto, el Distrito Federal es crucial, tanto para la prevaleciente corrupción, como para la penetración de la cultura de la legalidad. Al ser un espacio local; pero de impacto nacional, la ciudad se vuelve un nodo articulador de procesos sociales y políticos que puede permear a toda la nación.

Por ello, el eje conductor de la investigación está formado por las siguientes interrogantes: ¿El acceso a la información en el Distrito Federal es un derecho o un privilegio? La respuesta sólo desde lo formal-legal nos dice que es un derecho, pero en lo fáctico existen diversas dudas: 1) ¿Todos los capitalinos pueden ejercer el derecho?; 2) ¿Saben que existe el derecho de acceso a la información?, 3) ¿Conocen ante quién pueden solicitar la defensa de su derecho en caso de violación?, 4) ¿Los mecanismos para ejercer el derecho son incluyentes?; y 5) ¿Se toma en cuenta a todos los segmentos de la sociedad capitalina?

Es necesario mencionar que en esta investigación se cuenta con algunas premisas de investigación, las cuales condujeron el trabajo en toda su elaboración. Al final de la investigación se contrastarán con los resultados encontrados, lo que abre la posibilidad de afirmar, reformular, o refutar esas premisas para ofrecer una respuesta tentativa a cada uno de los cuestionamientos anteriores.

La pertinencia de la investigación se debe a la necesidad imperiosa que tiene el país para combatir la corrupción en todas sus facetas. Para lograrlo, las herramientas de la transparencia y el derecho de acceso a la información son fundamentales, pues tienen la enorme capacidad de llamar a cuentas a los políticos y servidores públicos que incumplan lo establecido por la ley. Sin un adecuado funcionamiento institucional sustentado en los principios de legalidad y transparencia, nuestro sistema democrático carecerá de incentivos para potenciar el desarrollo del país, pero, sobre todo, el desarrollo humano de los mexicanos mediante la maximización de su calidad de vida. Sin un robusto ejercicio del

derecho de acceso a la información, entendido como una herramienta de rendición de cuentas, el combate a la corrupción en México tendrá que esperar.

Premisas de investigación

Unas de las premisas de investigación se orienta en la contrastación de lo formal frente a lo fáctico. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diferentes derechos que amparan la actividad del individuo. Se habla de tener derecho a la educación (art. 3°), a la salud (art. 4°), a la libertad de expresión y acceso a la información (art. 6°), entre otros derechos. Que la Constitución diga que se es titular de un derecho nos remite a una esfera prescriptiva, más no descriptiva. Se desea que exista, pero ello no implica que sea así en la realidad. Con estas disposiciones normativas se busca propiciar cierto tipo de realidad social, pero que en su proceso de implementación, los grados de que así sea, varían.

Por ello, nos planteamos rebasar lo formal (marco normativo), y así construir el objeto de estudio de una manera en la que se permita contrastar la realidad con lo formal, tomando como caso de estudio del Distrito Federal. Para lograrlo, se tomó como principal objeto de investigación al ciudadano, en tanto titular del derecho, y la forma en que éste ejerce su garantía, así como la forma en que se relaciona con el diseño institucional. De ahí que nuestro acercamiento con el objeto de estudio es desde una perspectiva fáctica, y no sólo formal.

De este modo se plantean las siguientes premisas de investigación:

- 1) Si la capacidad institucional para garantizar el derecho es sólida, en el sentido de poseer los insumos legales, organizacionales, presupuestarios y de material humano, entonces se pueden tener mayores herramientas que permitan garantizar el derecho de acceso a la información.
- 2) Establecer derechos fundamentales en las instituciones formales (leyes, códigos, marcos normativos) no implica que el derecho se ejerza de tal forma en la realidad. El DAIP es un ejemplo de ello, pues los mecanismo que se diseñen para

cumplir el objetivo de política pública, la universalidad del derecho, pueden ser incluyentes, pero al mismo tiempo excluyentes.

- 3) El acceso a la información es más un privilegio que un derecho en la ciudad debido a que varios de los mecanismos para los que se busca garantizar el derecho son excluyentes para cierto tipo de población.
- 4) A pesar de la existencia de un órgano garante del derecho se manifiestan condiciones estructurales (pobreza, marginación, barrera tecnológica) que impiden el ejercicio pleno del DAIP.
- 5) El estudio se realiza en el Distrito Federal, pues al ser un nodo articulador no sólo de dinámicas locales, sino también de procesos nacionales, hace que sus actividades impacten en todo el país.

Objetivos de la investigación

En el presente estudio existen varios objetivos. El primero es establecer un panorama general, que genere próximas líneas de investigación con más profundidad sobre el estado que guarda el ejercicio del derecho de acceso a la información en la Distrito Federal. Al ser el primer estudio sobre la materia enfocado sólo al tema de la ciudad, busca trazar los alcances, éxitos, y limitantes que guarda este nuevo derecho humano. Para ello se analiza a la principal institución diseñada y puesta en marcha para que el derecho sea materializado en la realidad, me refiero al Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF).

Un segundo objetivo, es que los resultados obtenidos sean de utilidad para diseñar nuevos programas, así como para implementar políticas públicas más integrales que permitan materializar el principio de universalidad consagrado en el marco normativo, tanto nacional como local. Al establecer el estado actual que guarda el derecho, se pueden señalar con mayor claridad los avances y trabajar para fortalecerlos, y en el caso de los déficit, pensar en nuevas estrategias para subsanarlos y aumentar la capacidad institucional para potenciar el ejercicio del derecho.

Finalmente, nos propusimos evaluar el objeto de estudio desde una perspectiva no sólo formalista, centrada en el mejoramiento del marco normativo, lo cual es fundamental; pero insuficiente por la gran complejidad para garantizar realmente un nuevo derecho. Así, se utiliza una perspectiva multidisciplinaria, que va desde la ciencia jurídica a la sociología y, de ahí, hasta la ciencia política. Lo anterior permitió que el objeto de estudio fuera analizado desde diversos marcos interpretativos. La realidad es contingente (incierto, cambiante), por lo que es necesario utilizar diferentes perspectivas disciplinarias para establecer una evaluación más integral del objeto a estudiar.

Metodología y marco teórico

Nuestro estudio es preponderantemente empírico, y busca adentrarse en la estructura de decisiones que se realiza en el ejercicio del poder, teniendo como objetivo evaluar si el diseño de política pública, incluye o excluye al ciudadano. Para ello, tenemos dos centros de análisis fundamentales: 1) las instituciones y sus organizaciones, específicamente el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Distrito Federal (INFODF), y 2) los individuos: ciudadanos del Distrito Federal. Con lo que se busca evaluar la relación que existe entre ellos, sus asimetrías y distancias, así como sus acercamientos y afinidades.

Para lograrlo se utilizaron diversas técnicas. La primera sustentada en el análisis documental, realizando un estudio de los preceptos normativos en la materia: leyes y reglamentos, disposiciones jurídicas que buscan conducir el proceso desde la formalidad, así como los diversos datos del INFODF respecto del ejercicio del DAIP, a través de los informes anuales. En segundo lugar, se emplea una metodología diseñada para la medición de la capacidad institucional, complementándola con las herramientas ofrecidas por la ingeniería institucional. En este aspecto, se realiza un análisis del ejercicio del presupuesto y el papel de las instituciones para propiciar la transparencia. Finalmente, se aplicaron sondeos a habitantes del Distrito Federal para tener una perspectiva integral del proceso, no sin olvidar el uso de la entrevista para entender el sentido de las acciones dentro del proceso político y social.

En este aspecto, las unidades de observación son, por un lado, las instituciones, lo que va desde el marco normativo, hasta el INFODF, organización garante diseñada para garantizar el derecho y la transparencia, y por otro, a los ciudadanos del DF. De este modo, el Instituto fue pensado desde la perspectiva neoinstitucional, en donde se parte del individuo como hacedor de instituciones, entendidas como las “reglas del juego” que tratan de conducir y darle regularidad a la conducta social. Se pretende reducir la incertidumbre que genera la falta de reglas, pues éstas tienen como intención reducir los costos de transacción en sociedades con información limitada. Las instituciones cumplen la función de ser aquellos artificios humanos que limitan y reducen el campo de acción del individuo para dar certeza a la actividad que la sociedad realiza, por lo que buscan propiciar cierto tipo de realidad. Por la magnitud de la intención, y porque las sociedades no cambian por decreto, los cambios son incrementales, y no a pasos acelerados (North, 1990).

De este modo, el marco interpretativo del neoinstitucionalismo permite entender al INFODF como parte de una política pública puesta en marcha para reducir la información limitada y asimétrica de los capitalinos, así como garantizar un derecho fundamental de cualquier sociedad que se diga democrática. La utilización del marco neoinstitucional para la presente investigación se complementa con la herramienta de la medición de la capacidad institucional. Dicha herramienta se entiende como Rosas Huerta señala (2008: 123), esto es, la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. Lo anterior se debe a los constantes cambios sociales que propician reformular el papel del Estado en la resolución de los problemas públicos, lo que implica (re)ajustar continuamente la agenda de responsabilidades que el Estado se encuentra obligado a velar. Para lograrlo se hace la evaluación de diversos indicadores, tanto políticos y administrativos, que permiten la establecer una medición, tanto cualitativa, como cuantitativa, de las posibilidades reales que tiene la institución para hacer frente a la exigencia de la garantía de un derecho humano.

Se utiliza a la capacidad institucional como herramienta de estudio por ser uno de los enfoques metodológicos más desarrollados desde la perspectiva neoinstitucional, lo que permite obtener resultados y estudios que nos permiten acercarnos de forma más precisa para entender la complejidad social.

En suma, entendemos a las instituciones desde una posición de no neutralidad política, pues ellas se componen de individuos guiados por intereses y valores políticos que buscan aplicar decisiones colectivas, las cuales buscan su aceptación por la sociedad con la intención de ser aplicadas como legítimas. Por lo tanto, las instituciones surgen con dos propósitos. El primero, *solucionar problemas de acción colectiva* mediante el uso de la fuerza legítima con la intención de aplicar sanciones surgidas de un proceso de construcción de la legalidad sustentado en la deliberación democrática. El segundo, *investirse como instrumentos de acción política* que permiten a los actores triunfadores del proceso de construcción institucional, establecer determinado proyecto en la consecución de sus intereses políticos (Moe, 1990). La anterior perspectiva nos permite conocer los cimientos y las motivaciones de la estructura de decisiones dentro de las instituciones. Con ello, toda institución surge bajo un determinado proyecto impulsado por actores políticos y sociales, de ahí que las instituciones no sean neutrales políticamente.

Tanto la perspectiva neoinstitucional, como una de sus herramientas de estudio, la capacidad institucional, son relevantes para el estudio del INFODF y el estado actual que guarda el derecho de acceso a la información y la transparencia en la ciudad. Al contar con un marco metodológico adecuado al marco teórico, se logra tener un estudio integral y coherente a la hora de abordar el objeto de estudio. Se escogió al Instituto como objeto de análisis, pues es la institución diseñada y creada *ex profeso* para garantizar el derecho de acceso a la información. Asimismo, nos ubicamos en la dimensión local del Distrito Federal, ya que ésta tiene un impacto no sólo local, sino también nacional, por lo que es relevante su estado, y así poder exportar a otros estados de la República los resultados encontrados.

Organización de la obra

A partir del eje conductor, ¿el acceso a la información en el Distrito Federal es un derecho o un privilegio?, el primer capítulo trata de establecer el mismo nivel de comprensión entre el lector y la investigación. Para lograrlo se ofrece un bagaje de las bases teóricas del acceso a la información y la transparencia, así como de sus fuentes históricas, pretendiendo establecer un vínculo entre teoría y desarrollo socio-histórico. Más adelante, en el mismo

capítulo, se (re)construye el proceso de institucionalización del derecho de acceso y la transparencia, primero a nivel internacional para luego establecer sus vínculos e influencia en nuestro país.

En el segundo capítulo, nos adentramos de lleno a nuestro objeto de estudio, el Distrito Federal. En un primer momento, señalamos su engorroso y tortuoso proceso de institucionalización desde el marco jurídico. Partiendo de esto, se inicia la evaluación de la capacidad institucional del INFODF, órgano garante del derecho de acceso a la información y la transparencia para el Distrito Federal. En esta evaluación se realiza un análisis del marco legal sobre las atribuciones, así como del ejercicio del presupuesto mediante la mirada de revisión ciudadana con perspectiva de auditoría.

Finalmente, en el tercer y último capítulo se desarrolla un panorama sobre el estado actual del ejercicio del derecho de acceso a la información, mostrando sus alcances y límites, pero, sobre todo, poniendo mayor énfasis en los déficit para tratar de apuntalar el ejercicio del derecho en la ciudad. Lo anterior, se le vincula con los mecanismos diseñados por el INFODF para ejercer la garantía humana, así como con los programas que ha implementado para realizar su tarea de trabajo social, entendiéndolo como la promoción del cambio social para el fortalecimiento humano y así, aumentar su bienestar social. El Instituto realiza este trabajo promoviendo programas que permitan que el ciudadano conozca y ejerza su derecho para los fines que a él le convenga, con la intención de mejorar su calidad de vida.

Por todo lo anterior, el objetivo de la investigación es colocarse como un primer acercamiento a la evaluación del estado actual que guarda el ejercicio del derecho de acceso a la información en la Ciudad de México, con la intención de establecer los alcances, aunque con mayor énfasis en las falencias, pues al señalar los déficits se podrán reformular diversas programas para la expansión del ejercicio del derecho, buscando cumplir el principio de universalidad plasmado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 3° de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

Capítulo1: De la oscuridad a la publicidad. Las implicaciones del surgimiento de un nuevo derecho: el derecho de acceso a la información pública (DAIP).

Hablar de transparencia en contextos donde las zonas de opacidad son importantes para el prevalecimiento del poder, privilegios y uso discrecional de los recursos públicos, suena a como si se tratara de sacar la basura de la casa, desechos que por décadas han sido los cimientos del sistema político mexicano. Lo que nos viene a la mente cuando hablamos de secrecía es la construcción de redes clientelares y sus fuertes vínculos con el corporativismo, lo que deviene en nepotismo, corrupción, e ilegalidad, entre otros factores, los cuales han sido el sustento de toda actividad opaca que pretende seguir ocultando relaciones de interés, violación a derechos, así como el uso privilegiado y discrecional de los recursos públicos para fines particulares. Por tal motivo, en el presente capítulo se presenta una clarificación conceptual de los términos transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, para más adelante aplicar un análisis sociohistórico que se comprende en tres dimensiones de estudio: internacional, nacional y local (DF).

1.1Un guiso de muchos ingredientes: Rendición de cuentas, derecho de acceso a la información, transparencia y democracia.

Un gobierno popular, sin información pública o sin los medios para acceder a ella, no es más que el prólogo de una farsa o una tragedia; o quizá ambos. El conocimiento se impondrá por siempre a la ignorancia: y un pueblo que pretenda constituir su propio gobierno debe armarse con el poder que otorga el conocimiento...

James Madison

El Estado desde la óptica de la publicidad

En la actualidad el tema de la accesibilidad a la información pública que se produce en la interacción institucional (entre instituciones) y socio-institucional (entre sociedad e instituciones) se ha vuelto un tema de debates acalorados en la sociedad. En la misma

tesitura, cada vez con mayor insistencia, los ciudadanos exigen *justificaciones públicas*⁴ de la actividad gubernamental de los representantes. Aquí, tal y como señalan López Ayllón y Haddou Ruíz (2006: 4), se habla de que el ejercicio del poder se relega no sólo a la “regla del derecho”, sino también a la “regla de la razón”, estableciendo así una relación de diálogo entre los actores que rinden cuentas y los actores a los que se las rinden, dichas justificaciones, en términos operativos, son la entrega de información respecto de su actividad como servidor público. La información entregada por parte de los representantes a los ciudadanos, se convierte invariablemente en un bien público y ésta, a su vez, en un *mecanismo de certidumbre ciudadana* que tiene grandes implicaciones para los actores colectivos e individuales en la sociedad.

La demanda de mayor información no es un capricho de las sociedades modernas, sino una exigencia para el reconocimiento de cualquier régimen que busque un sistema integral de democracia⁵. Sin embargo, cabe recordar que la exigencia de justicia democrática no siempre fue parte de las sociedades antiguas y modernas. La primera versión del Estado la tenemos en su forma absolutista, en donde el *arcana imperii*⁶ era el precepto normativo por el cual los soberanos pretendían conservar su relación de dominio social. Sin duda, “la posesión o el acceso de los *arcana imperii* inviste de poder a sus sujetos, pues no es sólo una relación cognoscitiva [saber más que otros], sino una relación política [dominar o gobernar a otros en razón de ese saber]” (Rodríguez, 2004: 42).

En este periodo, “se defendía con argumentos históricos y políticos que las grandes decisiones políticas fuesen tomadas por los gabinetes secretos, lejos de las miradas indiscretas del público (Bobbio, 2001: 37). En las autocracias el secreto es la regla, y la apertura la excepción. Aquí las sociedades eran teocráticas, en donde Dios, como ente superior, le otorgaba el poder soberano al rey para decidir sobre los asuntos públicos, figura

⁴ Las *justificaciones públicas* se refieren a “la discusión o argumentación de los asuntos públicos con el uso de razones públicas o publicables, ya sea por parte de los oficiales del Estado, ya sea por parte de los actores de opinión pública” (Rodríguez, 2004: 42)

⁵ Entiendo al sistema integral de democracia como un proceso que amplía la democracia política hacia la esfera de la sociedad y la cultura. Me refiero al complemento de las instituciones y procedimientos de la democracia representativa y los elementos deliberativos de la democracia participativa, lo que da como resultado un sistema integral democrático. Si el lector desea profundizar sobre el tema véase Del Carmen, 2010a.

⁶ El *arcana imperii* “se refiere no sólo a los secretos del imperio o del Estado, sino a verdades que poseen un sentido casi sagrado, ritual, es decir, a misterios insondables de la política. Porque los *arcana imperii* no se reducen a la condición de información llana sobre las cuestiones públicas, sino a información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee y administra (Rodríguez, 2004: 42).

que lo representaba en la tierra. Por ello, las decisiones del rey no tenían la necesidad de ofrecer ninguna justificación de su actuar, esto se debe a que el “ideal del soberano es ser comparado con el Dios terrenal, es el de ser lo mismo que Dios, *el omnividente invisible* (Bobbio, 2001: 104; cursivas más).

El absolutismo se sustenta en una “estructura de poder público que controla de forma absoluta la vida de los súbditos, o que al menos pretende hacerlo. En esta forma de ejercer el poder, la razón de Estado le significó un sólido fundamento para el ejercicio del poder” (Rodríguez, 2004: 21). En las sociedades antiguas se parte del todo y no de las partes, a esto se le llama visión organicista, pues se entiende al Estado como un organismo al cual le atribuyen características humanas (razón, consciencia, preferencias, pasiones). De este modo, la razón de Estado es:

Una razón instrumental o calculadora, descargada de compromisos con ideales morales o sociales sustantivos como la justicia, el bien común, la de felicidad de los ciudadanos o el respeto a la ley. *Se trata, en todo caso, de la afirmación de que el poder político tiene su propia lógica, en la que la mentira, el ocultamiento y la simulación desempeñan una función crucial, y de que esta lógica tiene que subordinarse a cualquier otro proyecto o curso de acción* (Rodríguez, 2004: 20; cursivas más)

La teoría del absolutismo nos remonta a Bodin y Hobbes. Al primero, en su formulación de la teoría de la soberanía, en la que sometía al monarca al derecho divino y al derecho natural. En el segundo, el monarca se encuentra por encima de la ley. De lo anterior, se asocia al absolutismo y al totalitarismo, en su versión extrema, como sistemas que *carecen de límites al poder*, lo que deviene en su excesiva concentración. Desde entonces, se entiende al absolutismo como:

Un ejercicio ilimitado, discrecional y, por ello mismo, excesivo y nocivo del poder. Cuando hablamos de absolutismo, entendemos entonces un poder incontrolado y no contentible y esto por dos motivos: a) porque no existen, de hecho, contrapoderes suficientes para contenerlo y/o porque b) es *legibus solutus*, desvinculado de las leyes y superior a las leyes. De lo que se deduce que el absolutismo se da cuando el poder llega a estar muy concentrado (Sartori, 2003: 176)

Sin embargo, con la caída de los Estados absolutistas surge el Estado liberal. Recordemos que es a la doctrina liberal a la que debemos “el reclamo político más prolongado para eliminar la opacidad del poder político” (Rodríguez, 2004: 11). La tradición liberal tuvo la osadía de “poner ciertos límites al ejercicio del poder mediante la igualdad política y la defensa de las libertades y los derechos fundamentales de los

individuos pertenecientes a la comunidad política” (Del Carmen, 2010a: 20-21). No hay que olvidar que Kant en su famoso ensayo: *¿Qué es la ilustración?*, señala la necesidad del *poder visible*, el cual no es sólo un requisito de la política, sino también de la moral. Asimismo, también al pensador alemán se le debe el fundamento normativo de la *publicidad*, el cual es entendido actualmente como:

La cualidad o atributo de lo que es o puede hacerse público. [...] Hacer algo público significa, en su sentido más amplio, trascender el ámbito privado de las ideas, los argumentos, las propuestas y las razones, para entrar en un espacio social de conocimiento y aceptación. La publicidad, en este sentido, es un proceso de socialización y comunicación de cosas, ideas y proyectos que pretende que el público receptor se apropie de ellos [Por lo que es] un proceso incluyente cuya naturaleza es trascender lo individual a lo particular para incursionar en lo social [...] En sentido general y llano del término publicidad, sencillamente sería público todo acto que se realizara en privado (Rodríguez, 2004: 36-37)

Por ello, la publicidad “ha tenido desde su origen, la función de ejercer un control normativo sobre el poder absoluto” (Rabotnikof, 2005: 18), ya que es un mecanismo que establece los incentivos para impedir que las decisiones públicas se conviertan en propios agravios a la comunidad política, la preservación de intereses sectarios y fácticos, así como la violación a derechos fundamentales de los ciudadanos. A lo anterior, Bobbio dice:

¿Qué oficial podría declarar en público en el momento en el que toma posesión de su cargo que se apropiará del dinero público (peculado) o del dinero que pertenece a la administración pública del que él tiene posesión debido a su cargo (malversación), u obligara a alguien a darle dinero abusando de su calidad o de sus funciones (extorción), o utilizará su cargo para ventaja personal (interés en privado en actos oficiales)? (2001: 103).

No es casualidad que el Estado constitucional moderno proclame el principio de publicidad, pues dicho principio es revolucionario respecto del ejercicio del poder. Al hacer públicos los actos de los gobernantes se modifica radicalmente la forma normativa y procedimental para el ejercicio del poder político. Las constituciones no sólo establecen los límites al poder para evitar sus abusos y concentración, sino que también dirigen al poder hacia un acto socialmente deseable (Holmes, 1995). Es en este rubro, donde surge uno de los vínculos del Estado liberal con el democrático.

Ahora, de poco sirve la publicidad si no se acompaña de un proceso de sanción. Sin castigo, la publicidad se convierte en puro acto de contemplación, sabemos que se puede ser guapo, bonito, o tal vez horrible; pero poco se puede hacer para procurar prácticas que

fomenten el interés público, y que limiten la búsqueda de intereses sectarios. Quien no justifica públicamente sus decisiones, difícilmente tiene intereses legítimos para el interés general. En este sentido, la publicidad de los actos de gobierno implica, invariablemente, un acto de justicia que define gran parte de la jerarquía y estructura de valores en las sociedades modernas.

Por lo anterior, se puede decir que el Estado liberal, en términos generales, se muestra como un “Estado limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos: un Estado transparente” (Rodríguez, 2004: 25). Desde la perspectiva liberal, el Estado no da derechos, sino que estos fueron conquistados por las diversas luchas sociales. Con ello, la función del Estado es tutelar esos derechos para que puedan ser garantizados. Así, el Estado es un instrumento de justicia que permite ejercer los derechos mediante su tutela. El gran triunfo del liberalismo se encuentra en la lucha por la sociedad abierta y transparente, de ello no hay duda.

En el Estado liberal surgen varias novedades, que si no son contrastadas con las otras versiones de Estado (totalitario, dictatorial, absoluto, democrático), difícilmente en nuestros tiempos podríamos entender el valor de los preceptos liberales. Como planteaba Charles Mills (2003), en la década de los 60s, la era de la información, el individuo se ve rebasado por los grandes flujos de información existentes, pues no tiene la capacidad de comprender todos los datos producidos, rebasando así su capacidad cognitiva de asimilación, aunado al hiper-individualismo de las sociedades contemporáneas que impide tener consciencia social. Por ello, señala la necesidad de tener una *imaginación sociológica*; esto es, la capacidad de comprender escenarios históricos en relación con nuestra biografía. El anterior postulado no sólo se ha mantenido vigente, sino que se ha profundizado a causa de la información y el desarrollo tecnológico, lo que permite tener información en tiempo real de otras partes del mundo. De este modo, la imaginación sociológica busca que el individuo pueda comprender sus propias realidades con relación a la realidad social y, con ello, se pretende generar *sensibilidad social* en el individuo. Si carecemos de dicha imaginación, y no rebasamos nuestra propia biografía, difícilmente podemos entender las diferentes versiones de Estado desde la óptica de la publicidad.

Dicho esto, el Estado liberal no siempre ha sido democrático. En el siglo XX muchas veces lo que teníamos eran Estados parlamentarios, en los que el foco del poder reside en el parlamento. En este órgano, los representantes no son votados por toda la comunidad política, sino que su mandato proviene de un *voto censitario*; es decir, que proviene de un censo extraído de un grupo de personas. Las luchas del siglo XIX y XX han sido las luchas por los derechos políticos, la inclusión, en primer lugar, de las clases trabajadoras en el voto y, posteriormente, de las mujeres, con lo que ahora ya hablamos del *voto universal*⁷. Sin embargo, hay que tener claro que el Estado liberal no sólo es el supuesto histórico del Estado democrático, sino que también es su supuesto jurídico; es decir, para garantizar y establecer el Estado democrático se requiere garantizar ciertas libertades y derechos fundamentales, pues ellos son esenciales para propiciar el dominio democrático (Bobbio, 2001).

El Estado representativo-liberal es la muestra de una protodemocracia, ya que a pesar del sufragio limitado, las decisiones públicas se tomaban bajo el principio de mayoría, y que con la inclusión del voto universal, más adelante sería conocido como la *democracia-liberal-representativa*. El vínculo de la tradición democrática, liberal y representativa, no ha sido armónico, sino conflictivo. Ahora bien, hemos hablando ya de la tradición liberal y representativa, por lo que ahora toca el turno a la tradición democrática.

La democracia como nuevo ingrediente del Estado

La democracia proviene del siglo V a.C y la representación política, ubicada principalmente en los *partidos elite o notables*⁸ que daban forma al Estado parlamentario,

⁷ Hay que precisar que ninguna democracia ha incluido a todos, pues se mantienen ciertos requisitos de ciudadanía, como: 1) ser nacional del país; aunque en muchos países de Europa el extranjero con cierto tiempo de residencia ya puede votar; 2) ser mayor de edad; 3) no estar preso, pues en dicho proceso se pierden ciertas libertades y derechos, en este caso el derecho a votar. En suma, ninguna democracia ha incluido a todos, puesto que ha dejado fuera a diferentes grupos sociales (esclavos, negros, mujeres, trabajadores, niños, discapacitados, indígenas, personas con diferentes preferencia sexuales, por mencionar algunos) todos ellos excluidos en diferentes momentos históricos (Sartori, 1989).

⁸ Los partidos de elite son los que se ubican en el siglo XIX con el parlamentarismo inglés. Su surgimiento se produce con la caída de los regímenes absolutistas y, con ello, con la desaparición de la figura del Rey como único sujeto de autoridad. Lo que termina dando como resultado el triunfo de la burguesía sobre la autoridad dinástica. De esta manera, los aspectos distintivos de los partidos de elite se dejan ver con las siguientes características: 1) se forman como asociaciones ocasionales (clubs políticos), por lo que no son organizaciones permanentes; 2) la *cohesión* del partido gira en torno a los parlamentarios, debido a que son ellos los que designan a los hombres de confianza para ocupar los

rastrea su inicio en la revolución inglesa (1642), estadounidense (1763), y francesa (1789). El vínculo contingente no sólo muestra conflictos históricos, sino también normativos, pues se difiere en varios de sus dispositivos simbólicos; aunque, claro, también hay ciertas afinidades. Un ejemplo es que con la conquista del sufragio universal, se establece un vínculo dinámico entre la tradición liberal y democrática.

Por lo anterior, desarrollaré las características específicas de la democracia política haciendo evidente cómo este *régimen político*⁹ se configura y amalgama con otras corrientes del pensamiento político, lo que da como resultado la *democracia-liberal-representativa*. De esta manera, se podrá esgrimir la idea de que la consolidación de la democracia, en un primer momento, debe pasar por el plano político. Posterior a esto, se puede pensar en la extensión de los principios democráticos a otras esferas, tales como: 1) la esfera de la *economía* (democracia distributiva), 2) la esfera *social* (la democracia como una forma de vida) y *cultural* (entender a la democracia como el fundamento que rijan nuestros principios de acción individual y colectiva).

Ahora bien, en un principio muchas de las interpretaciones acerca de la democracia giraron en torno al significado literal de la palabra democracia, el cual se refiere al *gobierno o poder del pueblo* (*demos*, gente, pueblo; *kratos*, poder, gobierno). No hay duda que el significado semántico abre un proceso de comprensión conceptual de gran alcance, al señalar en quién reside la soberanía o legitimidad de todo régimen político que se diga democrático. Por consiguiente, encontraremos que en toda democracia la legitimidad o soberanía reside en el pueblo. No obstante, este significado inicia un proceso de desarrollo conceptual que abre un abanico de preguntas, entre las cuales destacamos sólo algunas para los fines de este trabajo.

A mi parecer la pregunta nodal es: *¿a qué nos referimos cuando hablamos de pueblo?* Dicho esto, la pregunta que puede hacerse el lector sin ninguna vergüenza es: *¿por*

cargos; 3) el *programa* es resultado de la propaganda de los candidatos, además, de contemplar los acuerdos logrados con los hombres de confianza; y 4) su *financiamiento* se basa preponderantemente en las cuotas de la militancia. Es pertinente señalar que estos partidos eran agrupaciones momentáneas y no permanentes. Debido a esto, el único sujeto al que podía atribuirse la denotación de *político profesional* sería al periodista, y la única empresa política permanente es la prensa (Weber, 1999).

⁹ Entiendo al régimen político como los canales y formas para acceder al poder político, así como las características de los individuos para ese acceso, no sin mencionar que también es un conjunto de instituciones por las cuales es procesado el acceso, y la toma de decisiones gubernativas (O'Donnell, 2004)

qué omitir el prefijo *kratos*? Mi respuesta sería porque el prefijo *kratos*; es decir, *poder*, no se encuentra inmerso en una camisa sujeta por los fuertes brazos de la polisemia, ya que poder puede ser entendido a *grosso modo* como la facultad o capacidad de que A imponga su voluntad sobre B aun en contra de su voluntad.¹⁰ Como es evidente, el problema no reside en el sentido de la palabra poder, por tal motivo hablaré del sufijo *pueblo*.

La primera utilización de la palabra *pueblo* fue esgrimida por los griegos en el S. V a.C., en este periodo se entendía al *demos* como la comunidad reunida en la *ekklesia*; esto es, la comunidad de ciudadanos griegos congregados en la asamblea popular para deliberar sobre los asuntos de interés colectivo. Sin embargo, aquí la noción de pueblo sigue siendo vana, tal y como lo señala Sartori (1989), pues el *demos* puede asimilarse como a todos, a los muchos, a la mayoría o, a la multitud. Más adelante, los romanos utilizarán la categoría *populus* para hablar de pueblo. Aquí conviene hacer una pausa en el desarrollo histórico del término, puesto que es válido señalar que el significado moderno de la palabra pueblo proviene de *populus* y no directamente del *demos*, como comúnmente se llega a creer. Dicho esto, las principales interpretaciones sobre la palabra pueblo que se han empleado hasta nuestros días son:

Pueblo, que significa literalmente [1] *todo el mundo* [...] como un [2] *gran número* [...] como [3] *clase baja* [...] como una [4] *totalidad orgánica* [...] como la [5] *mayor parte*, expresada por un [6] principio de *mayoría absoluta* [de igual manera, sólo que ahora es expresado bajo] un [7] principio de *mayoría limitada* (Sartori, 1989: 43).

Cada una de estas acepciones de pueblo manifiesta distintos inconvenientes operativos¹¹. Los inconvenientes van desde querer incluir a todos, lo cual nunca ha sido posible en ninguna democracia, excluir a otras clases sociales, entender al pueblo con una visión unívoca y general (Rousseau, 1988) y ejercer una *tiranía de la mayoría*¹² mediante su totalización, lo que da paso a una autocracia¹³.

¹⁰ Si el lector desea profundizar en el tema, remítase a Max Weber (1999: 43), *Economía y sociedad*. México: FCE.

¹¹ Si se desea revisar cada inconveniente operativo de las diferentes acepciones de la palabra pueblo revisar Sartori, 1989: 43.

¹² En este rubro se recomienda al lector observar la argumentación que despliega Tocqueville (2005) en referencia a la tiranía de la mayoría.

¹³ Entiendo a la autocracia como el régimen opuesto a la democracia, en tanto rompe con varios preceptos democráticos por lo siguiente: 1) se auto-enviste de poder; 2) ejerce poder vía herencia; 3) lo que provoca ejercer el poder sin ningún límite o contrapeso, lo que trae como consecuencia que el poder sea ejercido sólo por medios coercitivos y no por el consenso (Sartori, 2003)

Así, la noción de pueblo como la *mayoría limitada*, que se refiere a la idea de que las mayorías permitirán el funcionamiento operativo de la democracia, en tanto éstas fomentan el respeto irrestricto a los derechos de las minorías, abre paso a que la democracia se materialice en la *alternancia del poder*, lo que sólo es posible únicamente cuando las minorías ejercen sus derechos individuales tales como: 1) libertad de expresión; 2) de reunión y, sobre todo, 3) libertad a la crítica, lo que a su vez podría convertir a las minorías en mayorías.

En resumen, podemos ver que la idea de *pueblo* se ha transformado de diferentes maneras a lo largo de la historia. Tal vez esta sea la razón por la cual diferentes académicos, intelectuales y teóricos, hayan decidido reemplazar el concepto pueblo por uno más pomposo, como el de *sociedad civil*, aunque, la llamada sociedad civil, también es un concepto sumamente complejo y polisémico.

La democracia contemporánea: sus mutaciones y perseverancias

El anterior esclarecimiento normativo de la democracia no es más que sólo el inicio del proceso de democratización, pues se requieren de diferentes dispositivos institucionales para llevar a la realidad estos preceptos. Actualmente se está debatiendo la necesidad de entender a la democracia no sólo como régimen político, sino también como un aspecto del Estado (O'Donnell, 2004). Para lograr aterrizar este debate en la realidad es necesario saber qué es y qué no es la democracia. Por tal motivo, se muestra el siguiente cuadro basado en las teorías de Dahl (1991) y Huntington (1989), sobre una democracia institucionalizada. La intención es sintetizar lo que es una democracia como un ideal y la democracia como un hecho materializado en diversos Estado-Nacionales a lo largo y ancho del mundo, preponderantemente en el S. XX. Así, se podría tener una visión clara del papel que juega el derecho de acceso a la información pública (en adelante DAIP) en las democracias contemporáneas:

CUADRO 1. ¿QUÉ ES LA DEMOCRACIA?

Democracia como ideal	Democracia institucionalizada
1) Igualdad en la votación: Las decisiones tomadas por los ciudadanos deben ser tomadas en cuenta de igual manera.	1) Los funcionarios gubernamentales, son elegidos mediante elecciones libres (sin coerción), competitivas (con iguales posibilidades de acceder al ejercicio del poder), periódicas (frecuentes), limpias (sin fraude).
2) Participación efectiva: En la toma de decisiones deben tener igualdad de oportunidades para expresar sus preferencias.	2) Casi todos los adultos tienen derecho a votar y ser votados.
3) Compresión ilustrada: Cada ciudadano debe tener oportunidades adecuadas, iguales y suficientes para formar un juicio respecto a una decisión. Es decir, el ciudadano debe formar su decisión política de manera razonada, meditada e informada.	3) La participación es amplia y autónoma, es decir, la participación es un acto colectivo siempre voluntario.
4) Control final sobre el programa de gobierno: Los ciudadanos deben tener la última palabra sobre lo que se decide o no.	4) Los ciudadanos tienen derecho a expresar disensos y críticas. Me refiero en particular al derecho de expresar libre y abiertamente su crítica hacia un gobernante, régimen u orden social.
5) Inclusión: Incluir a todos los adultos.	5) Los ciudadanos tienen derecho a buscar fuentes alternativas de información y que estén protegidas por la ley. Es decir, <u>los ciudadanos tienen derecho al acceso a la información mediante fuentes alternativas, y no monopolizadas por el Estado.</u>
	6) Existe una separación de poderes, lo que repercute en un contra peso en el ejercicio del poder para que éste no se encuentre acumulado en una sola persona o institución. De esta manera, el poder quedaría distribuido entre muchos centros de poder.
	7) Existen organizaciones autónomas al Estado. Aquí ubiquemos a las organizaciones ciudadanas, es decir, grupos de: género, religiosos, académicos y culturales.

Fuente: Elaboración propia basada en Huntington (1989) y Dahl (1991).

Se muestra a la democracia no sólo como un sistema de dominación que permite la existencia de límites al poder mediante incentivos institucionales de pesos y contrapesos, lo que deviene en mayor estabilidad política y social, sino que también se sustenta como un conjunto de derechos inalienables al ser humano que son una barrera en contra del poder coactivo del Estado. Sin embargo, una pregunta que puede plantearse es: ¿qué relación existe entre el derecho de acceso a la información y la democracia? La respuesta es que si se entiende al régimen democrático como “el gobierno directo del pueblo o controlado por

el pueblo [¿cómo podría ser controlado si estuviese escondido?]" (Bobbio, 2001: 98). Esto lo tenía claro Dahl, por tal motivo, en el punto cinco del cuadro 1 se habla de la institucionalización del DAIP en nuestras sociedades. Es cierto que Dahl en este rubro se refería a la libertad de prensa; no obstante, la libertad de prensa es ejercida y realizada por los ciudadanos, de ahí que tenga un carácter mucho más amplio del que le atribuye el autor.

Ahora bien, como se dijo anteriormente, la democracia no sólo es una serie de dispositivos institucionales que dan forma al *régimen político* (cuadro 1), sino que alejándonos de las visiones mínimas de la democracia, ésta forma una relación dinámica entre sus dispositivos institucionales, con otros de la tradición liberal, como son: 1) constitucionalismo; 2) división de poderes; 3) derechos individuales; 4) rendición de cuentas; y 5) transparencia, esto sólo por mencionar algunos elementos, los que juntos dotan de legitimidad y certidumbre a la sociedad.

En este sentido, la democracia también se basa en la idea de un agente o ciudadano, es decir, de un sujeto racional que elige opciones que le favorecen objetivamente, lo que recrea un individuo autónomo, responsable y razonable que tendrá interés y una actitud participativa ante los asuntos públicos (O'Donnell, 2004). Lo anterior sólo es posible mediante tres aspectos: 1) garantía de derechos mínimos de subsistencia (sociales), de autonomía (civiles), y de participación (políticos); 2) mediante la formación de capacidades; y 3) con una sólida estructura de oportunidades. Planteado lo anterior, se puede observar más claramente qué es la democracia y bajo qué elementos del liberalismo tuvo su vinculación, lo que dio como resultado la formación de la democracia-liberal-representativa. Desafortunadamente en nuestro país existe un ejercicio intermitente de los derechos fundamentales, así como una falta de estructura de capacidades, en la ausencia de éstas condiciones no se podrá materializar la idea de agente, tan necesaria para una democracia.

La rendición de cuentas y sus herramientas en la democracia-liberal-representativa

De acuerdo a lo anterior, otra pregunta que nos puede surgir es: *¿qué utilidad tiene la transparencia y el derecho de acceso a la información para la democracia?* La respuesta es

aparentemente simple de enunciar, pero sumamente compleja de materializar. De acuerdo a Aguilar Rivera (2006: 30-34), el DAIP y la transparencia permiten a la democracia cinco aspectos: 1) la *evaluación de los gobernantes*, con la información generada y ofrecida por las instituciones del Estado, el ciudadano puede premiar y castigar con su voto a los representantes; 2) la *rendición de cuentas*, el DAIP y la transparencia hacen posible la formación de capacidades en el ciudadano, para que éste pueda inhibir los actos en contra del interés público; 3) el *control ciudadano*, permite a la sociedad reducir los márgenes de discrecionalidad para el abuso del poder, por lo que establece límites a su ejercicio; 4) *fortalece la autoridad*, gracias a la generación de confianza y certidumbre social, pues aumenta la legitimidad, facilita la coordinación de la ciudadanía con el Estado, además de reducir los costos de transacción; y 5) *detección y corrección de errores*, con ello es posible mejorar y aumentar la capacidad cognitiva del Estado, ya que gracias a la generación de información, se aumenta la calidad de las decisiones políticas, además de tratar de prevenir los errores mediante un uso de la información de forma prospectiva, así como corregir falencias en las políticas públicas, mediante un uso retrospectivo de la información.

De este modo, encontramos tres diferentes tipos de RC: 1) *vertical*, la cual implica la existencia de regímenes democráticos, pues consiste en que los ciudadanos, mediante su participación ciudadana (votación), elijan a sus autoridades políticas¹⁴; 2) *horizontal*, entendida como la existencia de agencias estatales, las cuales tienen la capacidad de regular de forma (re)activa y (pro)activa, lo que hacen otras instituciones que buscan ejercer autoridad política fuera de los designios legales, esto con la intención de distribuir el poder para evitar su abuso y concentración. A lo anterior se le conoce como una división del poder político (ejecutivo, legislativo y judicial); no obstante, lo que realmente tenemos no es una división del poder, sino una interpenetración parcial del poder mediante agencias institucionales relativamente autónomas y equilibradas (O'Donnell, 2004, 2007a, 2007b).

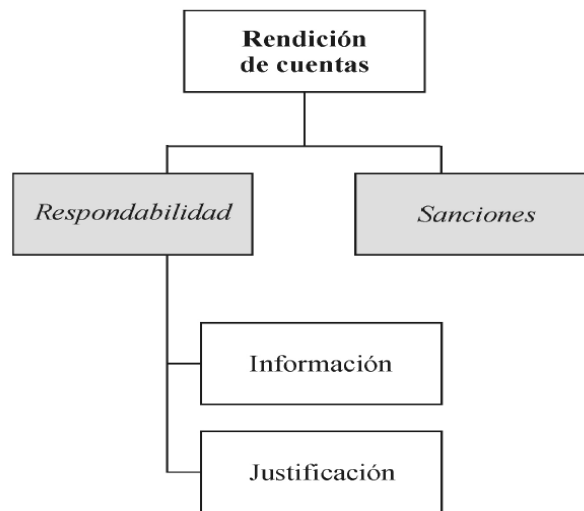
Además, de tener como principal objetivo prevenir y corregir los abusos del poder mediante la *información* (obligar al poder a abrirse a la inspección), *justificación* (fuerza al

¹⁴La RC vertical es un conjunto de procedimientos y condiciones a través de los cuales los representados premian y castigan a los representantes mediante el uso del voto de forma retrospectiva y prospectiva (Garrido, Martínez y Parra, 2011).

poder a explicar y justificar sus actos), y el *castigo* (supedita al poder a la amenaza de una sanción) (Schedler, 2008; cursivas mías). De este modo, dicho proceso tiene una connotación de obligatoriedad mediante el *enforcement*; esto es, un conjunto de actividades orientadas al cumplimiento de la ley mediante la amenaza del uso la fuerza. Por todo lo anterior, la RC “busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes” (Crespo, 2002: 7), haciendo coincidir el interés egoísta individual, con el interés colectivo. Por lo anterior, la RC es un complejo andamiaje de reglas formales e informales, reportado en un sistema estructural, las cuales permiten someter a revisión y modificación lo hecho por los políticos profesionales.

Ahora bien, es necesario aclarar que no es lo mismo RC, transparencia y derecho de acceso a la información. Muchas veces estas tres herramientas sociales se confunden por coincidir en el análisis de diversos objetos de estudio y, sobre todo, similitudes en sus unidades de análisis. Sin embargo, es pertinente señalar que no son lo mismo, aunque, en su uso interpretativo se usen de forma discrecional. La RC es un proceso más amplio que abarca dos bases simbólicas: 1) el *answerability*, entendido también como la obligación de funcionarios y políticos profesionales de *informar* sobre sus decisiones y justificarlas en público; y 2) el *enforcement*. (Schedler, 2008; cursivas mías). Partiendo de las anteriores bases simbólicas, la RC se deja ver como un concepto comprensivo, el cual busca abarcar de forma amplia diversos mecanismos para prevenir, corregir y sancionar el abuso del poder:

FIGURA 1. LA RC COMO CONCEPTO COMPRENSIVO



Fuente: Schedler, 2008

En este aspecto se observa que la RC obliga al poder a *informar*, así como a realizar *justificaciones públicas* de sus decisiones, todo ello auxiliado mediante procesos de *sanción*. En este aspecto, la *transparencia* es una herramienta indispensable para la RC. Sin la transparencia, se echaría por la borda uno de los tres pilares a los que se refiere Schedler (2008:13) para que exista RC. La transparencia implica, como señala el autor, la capacidad de *answerability*; esto es, la obligación de *informar* en público las decisiones tomadas en el ejercicio del poder (dimensión informativa) y, a su vez, la obligación de la autoridad de *justificar* las decisiones tomadas (dimensión argumentativa), lo que en conjunto forma la visión de *responsabilidad política*.

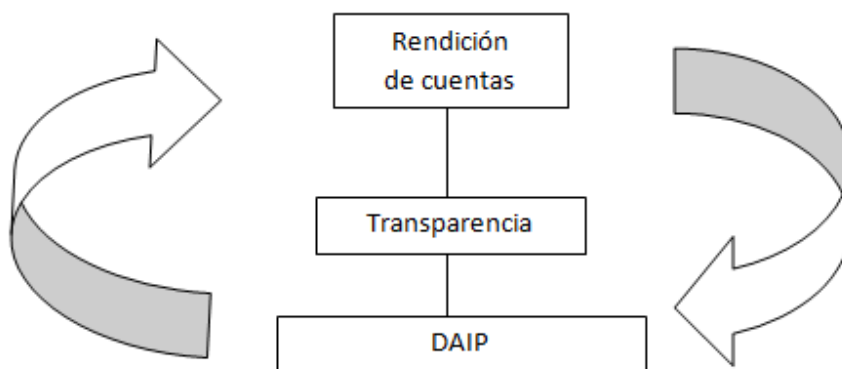
Por ello, la transparencia puede ser entendida como la herramienta¹⁵ “que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos. Hablamos de un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran conforme lo establecen las reglas del juego” (Merino, 2005: 17). Asimismo, ofrece la obligación de responder, ligada a la posibilidad de sanción, lo que refleja parte del pensamiento neoinstitucional en el sentido de que “para que las reglas sean efectivas deben ir acompañadas de mecanismos de

¹⁵ Es preciso señalar que la transparencia no es la única herramienta de la rendición de cuentas, pues tenemos la: 1) consulta pública; 2) el derecho de acceso a la información; 3) el análisis de impacto regulatorio; 4) las auditorías; 5) la revisión judicial de las decisiones; y las 6) sanciones administrativas, civiles y penales (López y Haddou, 2006: 9-10)

monitoreo que prevengan su eventual violación y que las puedan hacer pasar desapercibidas [función informativa de la rendición de cuentas]” (López y Haddou, 2006: 5)

Ahora bien, en este rubro el DAIP se adentra de lleno en la arena ciudadana, gracias a que es un derecho humano que obliga la existencia de transparencia y rendición de cuentas. Así, la diferencia entre transparencia y DAIP, es que la primera es una mirada desde las instituciones a la sociedad; por el contrario, el segundo es una exigencia de la sociedad hacia la esfera institucional, entendido esto como un proceso circular de retroalimentación (Del Carmen, 2010b).

FIGURA 2. RC, DAIP Y TRANSPARENCIA



Fuente: Elaboración propia

Por lo anterior, la exigencia de publicidad representa la búsqueda de la ciudadanía para su inclusión en la toma de decisiones colectivas. Esto no se alcanza cuando “cada votante tiene influencia causal en el resultado final, sino cuando la elección colectiva es el resultado de la suma de voluntades individuales” (Ortiz, 2011: 335) En este aspecto, se muestra un vínculo más de la tradición liberal con la vertiente democrática respecto de la soberanía popular, hablamos de un dispositivo que pretende que a *cada cabeza* (visión individual- tradición liberal) *un voto* (acto cívico de participación en los asuntos públicos- tradición democrática). No olvidemos que en una democracia se busca articular una base simbólica que permita ejercer límites al ejercicio del poder, en el que uno de esos límites es la inclusión de los gobernados en la toma de decisiones colectivas. De acuerdo a lo anterior,

la base institucional debe contar con los mecanismos apropiados que permitan la fiscalización de los gobernados hacia los gobernantes. Lo anterior sólo es posible mediante los canales institucionales pertinentes para que todo ciudadano pueda acceder a la información pública.

En línea con lo anterior, para aumentar la calidad de nuestra democracia es necesario que existan *justificaciones públicas* que sustenten las decisiones de las políticas públicas. De esta manera, el nivel de *fiscalización ciudadana* tendría grandes alcances para evitar que los representantes se desentiendan de sus responsabilidades como los principales vínculos entre la sociedad y el Estado. La representación política sólo puede darse en una esfera más amplia, esto es, la esfera de lo público, ya que no existe ninguna representación de carácter político que se geste en la opacidad.

Para lograr lo anterior, la concepción de *ciudadanía* se debe reformular mediante una idea activa de la misma, es decir, se necesita formar una identidad en donde los ciudadanos, mediante su participación, y en el pleno ejercicio de sus derechos, puedan compenetrarse en los asuntos de interés público (componente republicano). Para que esto se realice es necesario que exista una sociedad libre en términos de autonomía y, con ello, un Estado que fomente y garantice estos preceptos (componente liberal) (Espinosa, 2009). Por ello, entiendo a la ciudadanía como “cierta reciprocidad de derechos frente a, y deberes hacia, la comunidad política, lo cual ha significado invariablemente diversos grados de participación” (Held, 1997: 91).

El derecho de acceso a la información y sus bases normativas

El derecho de acceso a la información pública posee un carácter que nos remite a la condición humana, por lo que debe ser entendido, ante todo, como un derecho fundamental; esto es, un “derecho que está adscrito universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto, indispensables e inalienables” (Ferrajoli, 2006: 116-117) Por ello, el DAIP, en sentido democrático, no sólo debe ser entendido como una garantía jurídica sobre la visibilidad de los actos gubernamentales, sino como un derecho humano que consiste en que la ciudadanía reciba

información basada en los logros de la razón humana, la ciencia, el combate a los prejuicios y la superstición (Rodríguez, 2004). Como se dijo anteriormente, uno de los vínculos entre liberalismo y democracia lo expresa el encuentro entre derechos individuales y soberanía popular. En este rubro, el DAIP es producto del encuentro entre diferentes tradiciones normativas e históricas. Es hasta dicha sinergia cuando el DAIP se muestra como una exigencia de justicia *sine qua non* de las sociedades modernas. De ahí que el DAIP puede verse como un derecho de aparición tardía.

La garantía de los diferentes derechos siempre ha pasado por el constitucionalismo, sin él, hablaríamos de simples adornos teatrales de la democracia, pues en lo fáctico, los derechos son validados por la sociedad. De este modo, Ferrajoli señala lo siguiente:

La historia del constitucionalismo es la historia de una progresiva extensión de la esfera de los derechos: de los derechos de libertad en las primeras declaraciones y constituciones del siglo XVIII, al derecho de huelga y a los derechos sociales en las constituciones del siglo XX, hasta los nuevos derechos a la paz, al ambiente, *a la información* y similares hoy reivindicados y todavía no todos constitucionalizados (2006: 116; cursivas mías)

El DAIP al ser un derecho humano impacta invariablemente en el desarrollo de cualquier democracia, esto se debe a que es un derecho que permite *formar ciudadanía*, aumentando así la calidad de nuestras democracias. En este rubro vale la pena detenerse, esto se debe a que existen diversos males o déficit dejados por las democracias electorales (Przeworski, 2010), por lo que han surgido diversas teorías referentes a la consolidación o, calidad de las democracias, de las cuales muchos de sus críticos las han señalado como posibles espejismos (Sermeño, 2005). Sin embargo, O'Donnell, manifiesta que el “tener una visión negativa de la consolidación democrática nos impide ver la verdadera ‘institucionalización’ de la corrupción, el clientelismo y otros compromisos ‘particularistas’ del Estado” (Ackerman, 2007: 21). Por lo que es importante pensar en diseños simbólicos e institucionales que nos permitan aumentar la calidad de nuestra democracia. En este aspecto, Dahl, reconoce la importancia del DAIP al colocarlo como un dispositivo institucional fundamental para reconocer la existencia de una democracia política (véase cuadro 1).

Los derechos humanos son siempre leyes del más débil contra leyes del más fuerte. Así, los derechos fundamentales son derechos de protección que sirven para protegerlos, no

sólo del poder coactivo del Estado, sino también contra sus propias culturas, incluso contra sus propias familias (Ferrajoli, 2006). Dicho esto, en el plano político, el DAIP, al ser una ley del más débil *versus* ley del más fuerte, permite que la relación cognitiva (saber más que otro) y la relación política (gobernar a otro en relación de ese saber) (Rodríguez, 2004), sea menos asimétrica, permitiendo a los ciudadanos, sustento y vida de toda democracia, involucrarse en los asuntos públicos.

Entonces, si se asume que el acceso a la información es un derecho humano; por consiguiente, nos encontramos ante un nuevo derecho que es de cuarta generación. Hace ya varios años Thomas Marshall (1997) había formulado una construcción socio-histórica del surgimiento de los derechos. Él nos dice que en el siglo XIX surgen los derechos civiles, fenómeno impregnado por las luchas de los liberales en el mundo. Más adelante, en los inicios del siglo XX se produce la expansión de los derechos políticos, esto debido a la expansión del sufragio a las clases trabajadoras, surgimiento de sindicatos, partidos de masas, entre otros fenómenos. Finalizando, con la aparición de los derechos sociales a la mitad del siglo XX, en el contexto del *Welfare State* (Estado de bienestar o benefactor), en Europa occidental. Sin embargo, hay que señalar que esta no fue la ruta seguida en América Latina; más bien, el camino fue el siguiente:

Primero se otorgaron algunos *derechos sociales*, más limitados que en el Noroeste [de Europa], y en las últimas dos décadas en la mayoría de los países aquéllos han sido profundamente revertidos. Más tarde, adquisición de *derechos políticos*, a través de procesos pasados o presentes de democratización política. Y tercero, aún hoy, *derechos civiles* implantados de manera sesgada e intermitente. Este es el patrón nacional-populista seguido por la Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, *México* y Perú (O'Donnell, 2004: 55; cursivas más)

En suma, Marshall no pudo contemplar la creciente complejización social que produciría el carácter contingente de los entornos modernos, así como el surgimiento de tecnologías informáticas, la aparición de la globalización y las exigencias de eficiencia en el Estado. En el anterior contexto, ya desarrollado el siglo XXI, surgen nuevas luchas sociales para garantizar el acceso a la información pública, entendiendo a éste como un derecho fundamental. De tal forma, que el DAIP es un derecho de muy reciente creación, de ahí que se catalogue como derecho de cuarta generación; pero sobre todo, asignado bajo el *status* de derecho humano.

El derecho de acceso a la información se muestra como un derecho intrínseco a la condición de ser humano. De ahí su segunda justificación simbólica es la justificación de acceder a información que es de pertinencia pública, pero ¿qué es lo público? ¿para qué buscar acceder a lo público? En este aspecto, existen tres tipos ideales que sirven para entender a qué nos referimos cuando hablamos de lo público:

En primer lugar, existe una prolongada tradición que lo asocia a lo común, y lo general en contraposición a lo individual y lo particular. Hablamos así del interés público en contraposición al interés privado [...] El segundo sentido alude a lo público en contraposición a lo oculto; es decir, a lo público como lo no secreto, lo manifiesto y ostensible [...] Un tercer sentido, derivado de los dos anteriores, remite a la idea de lo abierto en contraposición a lo cerrado. En este caso se enfatiza la accesibilidad en contraposición a la clausura; hablamos así de “lugares públicos (Rabotnikof, 2005: 9-10).

De este modo, el tema del derecho de acceso a la información toca los tres sentidos de lo público: 1) *común y general*; 2) *manifiesto*; y 3) *lo abierto o accesible*. En consecuencia, la información generada por cualquier institución de gobierno, y por cualquier servidor público, es de carácter público, hablamos *del ius publicicum versus arcana imperii*. Es cierto que en lo fáctico las instituciones públicas y los servidores dentro de ellas ejercen un proceso de *patrimonialización de la información*; esto es, un proceso de privatización de la información generada por los servidores públicos, en donde el servidor público al producir información asume que ésta es de su propiedad, por lo que no debe compartirla con los integrantes de la institución; pero sobre todo, con personas externas a ella.

Observando la relevancia y actualidad del tema. Nuestro país, a pesar de todas sus carencias, ha tratado de ponerse a la altura de las nuevas exigencias en materia de derechos humanos, tal vez no con grandes aspavientos; pero sí por lo menos se ha propuesto agendar el tema como parte de los asuntos públicos del Estado. Partiendo de lo anterior, en el presente texto se tiene como intención ingresar de lleno a los efectos de la joven implementación del DAIP en México, tomando como objeto central de estudio su desarrollo en la Ciudad de México. Sin embargo, hay que recordar que el efecto de la implementación de la transparencia y el DAIP fue, en gran medida, impulsado por el contexto internacional, las reformas del Estado, y la última ola democrática. Lo que se mostrará más adelante.

1.2 Metodología para analizar el DAIP: la propuesta de la medición de la capacidad institucional

Planteadas las bases simbólicas e históricas del DAIP y la transparencia, en este apartado se describe la metodología que se empleará a lo largo de la investigación para hacer una evaluación de la capacidad institucional del DAIP y la transparencia en la Ciudad de México. En este sentido, se evaluará el papel del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF) para cumplir las tareas que le mandata la ley y, por las cuales, fue creado. La labor del Instituto es fundamental para medir la capacidad del Estado, a nivel local, en el cumplimiento de un nuevo derecho humano, así como de las reformas administrativas para cumplirlo, esto en el contexto local. Se utiliza la herramienta de la capacidad institucional para evaluar al Instituto pues contempla varios aspectos que van desde lo administrativo, hasta lo político. La herramienta de la capacidad institucional “permite evaluar la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas” (Rosas, 2008, 123), de ahí su relevancia y pertinencia.

Por consiguiente, se establecerán los tópicos fundamentales por los cuales pasa la evaluación de la capacidad institucional del órgano garante de la transparencia en el Distrito Federal.

Para entender la capacidad institucional del Estado no sólo hay que remitirnos a los componentes organizacionales que se recrean en las instituciones, sino que es necesario tener claros los diferentes contextos por los cuales se va tejiendo el proceso socio-político del DAIP y la transparencia. Por tal motivo, se muestran las dimensiones del análisis pretendido en la investigación.

FIGURA 3. DIMENSIONES DE ESTUDIO



Fuente: Elaboración propia

La dimensión internacional al igual que el contexto nacional se abordan en el capítulo I. Lo referente al contexto local se estudia en los capítulo II y III de la presente investigación.

En el contexto internacional se abordarán los diversos componentes que han sido tópicos fundamentales para el empuje de la agenda de la rendición de cuentas y los derechos humanos, se hablará del papel de los organismo internacionales, así como de los tratados más relevantes que se han celebrado sobre el tema. Lo anterior es fundamental para el caso de México, y su ciudad, ya que no es posible abstraernos de la poderosa influencia que se ejerce desde las dimensiones supranacionales. La interconectividad que existe actualmente por la era de la globalización ocasiona que algunos fenómenos que se producen en otras latitudes de la orbe, impacten de forma importante en nuestro país.

Más adelante, se establecerán los eventos coyunturales que fueron armando el tema del DAIP y la transparencia en el país. Se tomaran en cuenta actores, procesos, legislaturas, e instituciones que dieron forma al fortalecimiento de las herramientas para la rendición de cuentas. Finalmente, nos centraremos en nuestra principal dimensión de estudio, la Ciudad de México. Es necesario mencionar que el tema de la capital es un rubro local que tiene impacto nacional. Por consiguiente, el estudio de nuestra ciudad capital será un contexto en el que se pondrá mucho mayor énfasis de estudio. En este nivel de investigación no sólo se aplicarán los estudios de contexto, sino también de las herramientas metodológicas para la

medición de la capacidad institucional del DAIP y la transparencia en la ciudad. Para ilustrar lo anterior se muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 2. DIMENSIONES Y VARIABLES DE ESTUDIO.

Dimensiones	Variables	Ubicación en la investigación
Contexto Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Organismos internacionales:</i> 1) UNESCO; 2) OCDE; 3) OEA; 4) ONU. • <i>Tratados internacionales firmados por el Estado Mexicano.</i> • <i>Reformas del Estado, y sus consecuentes reformas administrativas.</i> 	Capítulo I
Contexto Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Instituciones:</i> 1) SCJN; 2) Presidentes de la República; 3) Congreso de la Unión; 4) SEGOB; 5) IFAI; y la 6) COMAIP. • <i>Marco normativo:</i> 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2) LFTAIPG; y la 3) IOPPE. • <i>Actores:</i> 1) José López Portillo; 2) Vicente Fox Quesada; 3) Miguel de la Madrid; 4) PAN; 5) PRI; 6) PRD. 	Capítulo I
Contexto Local	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Instituciones:</i> 1) ALDF; 2) CDHDF; 3) GDF; 4) INFODF; 5) TSJDF; 6) CONSI. • <i>Marco normativo:</i> 1) LODFTF; 2) LODDF; 3) EGDF; 4) LTAIPDF ; 5) RLTAIPDF; 6) MAINFODF; 7) RIINFODF • <i>Actores:</i> 1) Luis Echeverría; 2) Andrés Manuel López Obrador; 3) José Luis Buendía Hegewisch; 4) Oscar Guerra Ford; 5) Jorge Bustillos Roqueñí; 6) PDS; 7) PAN; 8) PRI; y 9) PRD. 	Capítulo II y III

Dicho esto, entiendo a la capacidad institucional desde una perspectiva holística (abarcadora, integral), en la cual se contemplan varios indicadores internos como externos del INFODF, poniendo principal atención a su impacto en la sociedad. Por consiguiente, la capacidad institucional debe ser entendida como:

La disponibilidad y aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo (*capacidad indicada*). Así como la actuación del gobierno y su desempeño, esto mediante la aptitud de las instancias gubernamentales para plasmar políticas públicas que genere los máximos niveles de valor social (*capacidad efectiva*). Y, finalmente, como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad (*capacidad de resultado*) (Rosas, 2008; cursivas mías)¹⁶.

Para la medición (tanto cualitativa, como cuantitativa) de la capacidad institucional del INFODF, se tomarán en cuenta los componentes administrativos y políticos, ya que estas dos esferas de interacción institucional que permitirán evaluar la capacidad del Instituto frente a sus tareas asignadas por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Distrito Federal (LTAIPDF). Para ello entenderé al componente administrativo y político como:

La *capacidad administrativa* hace alusión a las habilidades técnico-burocráticas del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales [En tanto] la *capacidad política* se refiere a la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos (Rosas, 2008: 128-129; cursivas mías).

De acuerdo a lo anterior, la ruta de análisis girará entorno a tres niveles: 1) macro; 2) meso; y 3) micro. Así como de diversos indicadores de evaluación para cada nivel. Ello se muestra en la siguiente figura:

¹⁶ Se recomienda al lector tener presentes los tres tipos de instrumentos interpretativos de la capacidad institucional, dado que se utilizarán de forma continua a lo largo de la investigación.

La transparencia y el DAIP en la reforma administrativa del Estado

La línea de discusión que se propone rastrea sus inicios en la tercera ola de Leyes de Acceso a la Información¹⁷, pues en ellas “los actores internacionales han jugado un papel especialmente significativo” (Ackerman y Sandoval, 2005: 38). Es imperativo mencionar que la ola de reformas del Estado también impulsaron la inclusión de la transparencia y el DAIP en la agenda gubernamental, esto con la intención de lograr mayor *eficiencia y calidad administrativa*, así como el acercamiento del Estado con el ciudadano, esto mediante la perspectiva de ver a la administración pública como servicio y a los ciudadanos como clientes (OECD, 1987). En esta (re)construcción no se busca polarizar el debate entre los fans y los enemigos de la reforma del Estado, sino que tiene como intención entender: ¿cómo es que el tema de la transparencia y el DAIP han cobrado tanta fuerza en la mayoría de los Estados que se dicen democráticos? No sólo por el elemento del régimen político (democracia), sino también por las bases estructurales del Estado mismo.

Dicho esto, la intervención del Estado en el desarrollo de las naciones ha registrado un considerable aumento después de la Gran Depresión de 1929 y, con mayor énfasis, después de la Segunda Guerra Mundial (véase anexo 1). En 1929 se derrumba el modelo propuesto por Adam Smith (1776) en donde el Estado debía desempeñar un papel limitado, dejando que las fuerzas del mercado (oferta y demanda) se autoregularan, lo que más adelante sería conocido comúnmente como la “mano invisible”. La doctrina dominante antes del crack del 29 fue la del *laissez faire, laissez passer*¹⁸, en ella “el Estado debía dejar hacer al sector privado y no intentar regular o controlar la empresa privada” (Stiglitz, 2002: 3). De este modo, la competencia ilimitada es la forma en la que se podía servir a la sociedad; en cambio, la regulación era el camino para atacarla desde el Estado.

¹⁷ La primera ola de leyes de acceso se inicia en 1766 con la publicación de la primera Ley de Acceso a la Información en Suecia. La segunda ola podemos señalar su inicio en 1966 con la primer legislación en la materia por parte de un país que es considerado potencia mundial, por su gran influencia internacional, me refiero a los Estados Unidos, y finalmente, la tercer ola en la década de los noventas junto con las diversas reformas del Estado, lo cual ha sido apuntalado desde 2003 cuando el Consejo de Europa y la OEA desarrollaron modelos y directrices internacionales para las legislaciones en la materia (Banisar, 2004).

¹⁸ Es una expresión francesa que significa: “Dejar hacer, dejar pasar”, y que en la economía es utilizada para hablar de la libertad del mercado.

No obstante, la Gran Depresión mostró empíricamente las falencias de la teoría propuesta por el padre de la economía moderna, y otros como John Stuart Mill¹⁹ y Nassau Senior²⁰. En ese periodo nos encontrábamos frente a una economía global destruida, en donde el paradigma dominante había fracasado a todas luces, dejando mayor pobreza y pauperización. Así, se renuncia al patrón oro por parte de Estados Unidos (lugar de nacimiento de la crisis) y Gran Bretaña, adoptando medidas desde el Estado para resarcir este *shock* mundial. En consecuencia surge la teoría económica keynesiana, en la que “el Estado debía intervenir no sólo para hacer frente a las depresiones económicas, sino que también podía hacerlo” (Stiglitz, 2002: 14). Hay que tener claro que Keynes no era un economista que estaba en contra del capitalismo, sino de cierto tipo de capitalismo, el de libertad irrestricta. En su libro, *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero* (1936), el economista británico sienta las bases para un nuevo capitalismo, el de intervención estatal. De esta forma, Keynes ofrece una teoría que salvaría al capitalismo por las décadas siguientes. En años posteriores a la crisis, los Estados Unidos adoptarían la política del *New Deal* (1933-1938) que tenía como primordiales líneas de acción: 1) el subsidio del paro; 2) la seguridad social; 3) los fondos de garantía de depósitos; 4) los programa de apoyo a los precios agrícolas [...] 5) la mejora de las condiciones laborales; y 6) la regulación de la bolsa de valores (Stiglitz, 2002: 14). Desde entonces, se asumió que “la intervención del Estado hacía hincapié en las deficiencias del mercado y asignaba al Estado un papel fundamental en el intento de corregirlas” (Banco Mundial, 1997: 2)

Sin embargo, el mundo sería sorprendido por la Segunda Guerra Mundial, proceso en el que se desplegaría el mayor potencial humano por la lucha del poder y la supremacía internacional. Terminada la guerra, Europa quedaría en ruinas y en quiebra financiera. Por lo anterior, la única entidad con los medios para conducir y potenciar el desarrollo era el Estado. Lo que se vería materializado en el *Full Employment Act* en 1946 por parte de los Estados Unidos, dando como resultado el surgimiento del llamado *Welfare State*, esto se debió al recrudecimiento de la pobreza y la desigualdad. En este contexto, se necesitaba un sentido cooperativista para sacar adelante a los pueblos devastados por la guerra. Por lo

¹⁹ John Stuart Mill (1806-1873) fue un político y economista inglés representante de la economía clásica, así como teórico de los preceptos políticos del liberalismo clásico (Di Castro, 2006).

²⁰ Nassau Willian Senior (1790-1864) fue un economista británico que formuló varios estudios sobre la educación y la defensa de los preceptos liberales en la economía. (Di Castro, 2006).

anterior, el Estado de bienestar desarrolla “un novedoso esquema institucional de redistribución de la riqueza —una *socialización* de la economía— a través, principalmente, de las políticas de salarios y fiscal, así como la expansión del gasto social. Se pretendía reducir las desigualdades y financiar la provisión de servicios y subsidios” (Galán, 2009: 338). Por consiguiente, el núcleo del Estado de bienestar lo encontramos en el pleno empleo y un robusto gasto social.

Para lograr lo anterior, implementaron diversas reformas al sector público. En el siglo XIX, pero marcadamente en el XX, surge la llamada Administración Pública Progresiva (APP). Se le llama “progresiva” debido a que el papel del gobierno —en el contexto del Estado de bienestar— es ser una “pieza sustantiva del desarrollo económico y social de una nación, es un motor fundamental, que requiere de un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo” (Arellano, 2002: 3). Sin un aparato burocrático robusto difícilmente los preceptos del Estado de bienestar se hubieran materializado. Así, la burocracia debe ser entendida, bajo este contexto, como “el Estado que juzga y se administra a sí mismo conforme a un derecho estatuido y a reglamentos concebidos racionalmente [de este modo, la burocracia] está en la conexión más íntima del desarrollo capitalista moderno” (Weber, 1964: 1061). Sin la burocracia el Estado capitalista de bienestar no habría sido posible.

Por consiguiente, las líneas de acción de la APP son las siguientes: 1) la regulación gubernamental generalizada y administrada por tecnócratas; 2) la formación de una carrera en el servicio público estructurada con reglas *transparentes* para evitar el compadrazgo; y 3) *el desarrollo de sistemas normativos que redujeran la probabilidad, de actos corruptos o socialmente inequitativos, vía el detalle de la ley y lo específico de la norma* (Arellano, 2002; cursivas mías). Para lograrlo se busca la “neutralidad administrativa”; esto es, la separación de la política y la administración mediante un cuerpo técnico.

Sin embargo, la crítica a la APP provendría del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE), señalando que la organización, como un arreglo institucional, “es susceptible de ser estudiada con los postulados del individualismo, el egoísmo y la racionalidad (Del Castillo, 1997: 16). Lo anterior se basa en el llamado “principio del puerco” de Tomas Carlye: “los

seres humanos son inherentemente racionales, calculadores, oportunistas y egoístas”²¹. No conforme con esto se produce un fenómeno muy común en cualquier organización y proceso de acción de colectiva: el *free rider*, entendiendo a éste como seres no cooperativos que racionalmente buscan maximizar sus beneficios reduciendo sus costos de participación (Olson, 1992). Por lo anterior, se sostiene que: “las estructuras de la administración pública se mueven en una dinámica de actores políticos y burocráticos que defienden sus intereses a partir de una visión oportunista y calculadora” (Arellano, 2002: 6) De este modo, los actores calculan constantemente las restricciones normativas impuestas para buscar espacios estratégicos, y así hacer prevalecer sus intereses.

La crítica neo-institucional pondría a tambalear todos los preceptos de la APP, ya que visto desde esta perspectiva, la APP es señalada como:

La coartada conveniente de ciertos grupos que buscan proteger sus intereses, básicamente el de las propias burocracias, asegurándoles empleo, dificultando su evaluación por resultados (vía servicio civil), limitando la competencia externa (vía la creación de pseudo mercados protegidos) y la capacidad de control sobre los aparatos administrativos (vía la compleja red de procesos de presupuestación y gasto, y el escudo de la profesionalización que los cuadros impone) (Arellano, 2002: 6)

De ahí que se asocie al Estado de bienestar y a la APP con la secrecía mediante el uso estratégico de las zonas de opacidad, lo que invariablemente deviene en actos de corrupción que afectan el buen desempeño del sector público, pues se usa dicho sector para hacer prevalecer intereses de grupo o individuales, y no así intereses colectivos. Por ello, organismos internacionales señalan que en el periodo de intervención estatal lo más importante era “la flexibilidad para aplicar las políticas formuladas por los tecnócratas, y que la rendición de cuentas a través de sistemas de pesos y contrapesos se veía como un obstáculo” (Banco Mundial, 1997: 2).

La APP y el Estado de Bienestar tuvieron un vínculo conflictivo y contingente. En ese periodo surgieron varios efectos negativos que afectaron la vida misma del Estado, me refiero a su aceptación de legitimidad por parte de la sociedad. La causas fueron que en dicho Estado se emprendieron proyectos pocos realistas. En el sector privado “los

²¹ Se dice satisfecho cuando empleado todos sus recursos, en tantos medios, para acceder a la realización objetiva de sus preferencias subjetivas. Por ello, un ejemplo del puerquito satisfecho sería cuando vendes un producto muy por encima de su precio real en el mercado, con la absoluta intención de enriquecerte.

inversionistas se abstuvieron por la falta de confianza en las políticas públicas o en la firmeza de los dirigentes. Poderosos gobernantes actuaron de forma arbitraria. *La corrupción se volvió un mal endémico*. El proceso de desarrollo perdió impulso, y la pobreza se consolidó” (Banco Mundial, 1997: 2; cursivas mías).

No obstante, hay que señalar que en su diseño normativo, la APP estaba consciente de la influencia de la política, por lo que buscaba la neutralidad administrativa; empero, en lo fáctico, el aparato administrativo fue usado para encaminar las reformas de bienestar deseadas, modificando así los preceptos normativos de la APP, aunado al papel de las dinámicas organizacionales de corte egoísta que señaló la teoría económica. Esto provoca la crisis del Estado de bienestar por diversos aspectos: 1) el desplome de las economías dirigidas de la antigua Unión Soviética, de Europa central y oriental (ECO); 2) la crisis fiscal del Estado del bienestar en la mayoría de los países con tradición industrial; 3) el importante papel desempeñado por el Estado en el “milagro” económico de algunos países de Asia Oriental; y 4) el desmoronamiento del Estado y la multiplicación de emergencias humanitarias en varias parte del mundo (Banco Mundial, 1997)

En suma, se pueden considerar tres rubros endémicos de la crisis del Estado de bienestar: 1) *vertiente económica*: inflación, desempleo, aparición del comercio informal y el colapso de las economías del tercer mundo; 2) *vertiente administrativa*: un sector público poco transparente, corrupto y clientelar; y 3) *vertiente política*: se habla de que la crisis es producto de las teorías keynesianas y los políticos profesionales que las aplicaron; en otras palabras, la crisis del Estado de bienestar se ubica en él mismo, a causa de su propia naturaleza (De Buen, 1993). Ahora, no hay que olvidar las cuatro fallas del Estado: 1) información limitada; 2) control limitado de las empresas privadas; 3) control limitado de las burocracias; y 4) limitaciones impuestas por procesos políticos (Stiglitz, 2002), las cuales se hicieron mucho más evidentes en el Estado benefactor.

Lo anterior provocó el replanteamiento del papel de Estado, con lo que surgió una nueva ola de pensamiento en la década de los setentas, en el Reino Unido, Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia, lo que se materializaría con mucho empuje en la década de los ochentas y noventas. Se planteaba la necesidad de *ampliar la capacidad del Estado*; es decir, emprender y promover acciones de interés colectivo en forma *eficiente* mediante dos

ejes: 1) *acomodar la función del Estado a su capacidad*; es decir, tener criterios selectivos de trabajo frente a presupuestos siempre escasos; 2) *aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización institucional*, todo ello mediante la aplicación de normas y controles que limiten la corrupción —aquí el papel del DAIP y la transparencia es fundamental— aumentar su competitividad, dar incentivos a los trabajos de los funcionarios, y las respuestas a las demandas de la sociedad (Banco Mundial, 1997).

No obstante, se sabía que a nivel global muchos países en subdesarrollo manifestaban la carencia de controles entre los poderes (*accountability* horizontal). Por lo anterior, el Banco Mundial ofrece una gama de mecanismos que pueden mejorar la capacidad del Estado. En este rubro el papel de la transparencia y el DAIP son claves, ya que le permiten a la sociedad (desde una perspectiva de cliente) señalar la carencia de la administración pública (entendida como servicio), véase el siguiente gráfico:

FIGURA 5. AUMENTO DE LA CAPACIDAD DEL ESTADO



Fuente: Banco Mundial, 1997

Se habla de que “toda estrategia eficaz encaminada a revitalizar el sector público deberá hacer especial hincapié en aminorar las oportunidades de corrupción recortando las facultades discrecionales” (Banco Mundial, 1997: 9). Para ello, es fundamental la formalización de la transparencia y el DAIP. Su institucionalización permitiría reformar las reglas del juego que daban incentivos para la opacidad y la ineficiencia, provocando actos

de corrupción que atenten contra el interés general. Por lo anterior, Stiglitz (2002: 29), señala que actualmente la visión sobre el papel del Estado se circunscribe a dos ejes generales: 1) la *liberalización*, y 2) la *privatización*. La primera busca reducir el papel del Estado de proveedor y regulador de la actividad económica. La segunda busca transferir al sector privado actividades que antes realizaba el Estado.

Con la caída del muro de Berlín en 1989, y con el desplome subsecuente de los Estados socialistas en el mundo, el panorama internacional encontraría mayor consenso y homogeneidad, lo que ayudaría a impulsar con mayor fuerza las reformas estructurales. Lo anterior sería impulsado por el llamado Consenso de Washington en la década de los noventas con el aval de organismos internacionales. Lo que se buscaba era una serie de modificaciones estructurales al paradigma de bienestar que había prevalecido desde la posguerra; a este proceso se le denominó *reforma del Estado*. Ideas como la reducción del Estado a simple garante de la actividad del mercado, o que la planificación estatal deviene en totalitarismo (Hayek, 1944), cobraron fuerza.

En 1995 llega a la presidencia del Banco Mundial James Wolfensohn, creando una nueva área de investigación en 1997 sobre estudios de rendición de cuentas, transparencia y derecho a la información llamada: *Governance and Anti-corruption*. Lo anterior impulsó a otros organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) que en una de sus convenciones en 1996, impulsará el tema del buen gobierno y del combate a la corrupción, así como a que la ONU se adhiera a la discusión en 2003. Así, se haría más evidente el empuje por dichos temas, lo que provocaría la explosión de diversos estudios sobre la materia (Transparency International, 2003)

Las teorías del Estado mínimo impactaron indudablemente en la forma de concebir al sector público. De ahí que el Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) impulsara lo que se llamó la Nueva Gestión Pública (NGP). En este sentido, Arellano (2002), señala que la NGP es la combinación del NIE y el “gerencialismo”. El primero, entendido dentro del sector público, como la búsqueda de mayor competencia en vez de monopolios y oligopolios, transparencia en vez de secrecía, así como incentivos de modernización. El segundo incorpora la dimensión organizacional-administrativa a la reforma del Estado, esto para que la burocracia no pueda escapar a los sistemas de vigilancia. Para ello, se requería

una estructura de incentivos, además de entender al sector público desde la lógica privada, con el objetivo de replicar el sentido de eficiencia del sector privado en el sector público.

Por tanto, la NGP establece un vínculo muy concreto con la democracia-liberal-representativa: “pretende poseer una fuerte argumentación sobre el entendimiento del comportamiento político y el burocrático” (Arellano, 2002: 11). La NGP pone el dedo en la llaga sobre la eliminación del poder invisible, y permitir que el *demos* controle al poder mediante su fiscalización y visibilidad (Bobbio, 2001)

En suma, los organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), impulsaron el siguiente cambio de perspectiva:

Las relaciones entre la administración y sus clientes no pueden ser discutidos en forma aislada de las estructuras del gobierno, la política, el sistema democrático de toma de decisiones y el control, el papel del Estado en la sociedad y los valores de la sociedad y las actitudes hacia el Estado. En algunos países, los gobiernos están abordando el problema de la relación entre la administración y el público al tratar de cambiar la actitud del actor en la sociedad y aumentar la comprensión tanto de sus derechos y obligaciones (1987: 12)

Aquí se atribuye un papel muy relevante a la sociedad para cambiar de una actitud pasiva y (re)activa, a una (pro)activa. Lo que va en sintonía con los deseos de dotar de mayor calidad a la democracia desde la participación y responsabilidad (dimensión republicana), hasta el aumento de la eficiencia y capacidad del Estado en sus burocracias (reforma del Estado y NGP). En este rol, la sociedad juega un papel fundamental. Por ello, es necesario dotarla de mayores herramientas para ayudar a cooperar en esta tarea de fiscalización, y así, aumente la eficiencia del Estado y la calidad del régimen democrático. Sin embargo, la dotación de una estructura de oportunidades es fundamental para que la sociedad se encuentre en posibilidades reales de actuar sobre estos objetivos

En este rubro, el DAIP dota de facultades jurídicas a los ciudadanos para que las instituciones publiciten la información producida desde sus aparatos gubernamentales, logrando así la transparencia del régimen permitiendo llegar al tan anhelado *open government* (gobierno abierto). Por lo anterior, las Leyes de Acceso a la Información “han sido desarrolladas como una forma de controlar el nuevo estado administrativo o el llamado ‘cuarto poder’ que emergió a lo largo de los siglo XIX y XX” (Ackerman y Sandoval, 2005: 47)

El DAIP en la agenda internacional de derechos humanos

Ahora bien, la propuesta de discusión referente a la reforma administrativa del Estado no excluye, ni se contrapone a la influencia internacional de la agenda de derechos humanos. Recordemos que el DAIP y la transparencia no son lo mismo; pero uno supone a la otra, por lo que son complementarios. En el primero se establece por normas jurídicas que reglamentan y ordenan el acceso de los individuos a la información. La segunda como una práctica obligatoria de colocar información pública al alcance de aquellos que deseen consultarla para analizarla o usarla como mecanismo de sanción (Guerrero, 2010). Estos dos elementos son compromisos que cualquier gobierno, que se diga democrático, debe asumir en la actualidad.

Retomando la agenda de derechos humanos, tenemos que la primer influencia internacional en la inclusión del derecho a la información está en la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, firmada bajo el triunfo liberal de la Revolución Francesa de 1789. En el artículo 11 de la declaración se establece lo siguiente:

La libertad de comunicación y pensamiento de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad produzca en los casos determinados por la ley (DDHC, 1789)

Si se pone atención en esta parte de la Declaración, se establece un nuevo principio basado en que “la libertad de expresión protege principalmente al emisor de la información; es decir, a las personas que expresan sus ideas y pensamientos, frente a la eventual intervención de un tercero” (López, 2009: 11). De este modo, la libertad de expresión²² busca garantizar como un derecho humano la emisión de información; no obstante, es hasta mediados del siglo XX cuando comienza el debate del derecho de recibir y acceder a la información. Finalizada la Segunda Guerra Mundial se proclama la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* (en adelante DUDH) de 1948, en ella se amplía la concepción de la libertad de expresión:

²² Entiendo a la libertad de expresión como un derecho que beneficia a los individuos por sus consecuencias sociales como: “reducir el riesgo de acciones desconsideradas por parte del gobierno, promover el progreso científico, estimular la difusión del conocimiento y asegurar que cualquier abuso y opresión gubernamental provocará protestas a veces clamorosas” (Holmes y Sunstein, 2011: 139)

Art 19º 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 (DUDH, 1948:4; cursivas más)

En este rubro se rescata la necesidad de garantizar como derecho humano no sólo la capacidad de emitir información, sino también de recibirla e investigarla. Hay que tener presente que el debate sobre el derecho a la información se inicia propiamente con el tema de la libertad de expresión, tal y como lo señala López Ayllon (2009: 12), este derecho se conforma de tres elementos que lo hacen reconocible a nivel contemporáneo. Me refiero a las libertades de *buscar*, *recibir* y *difundir* información. De ahí que en adelante se extendería el consenso internacional sobre la defensa de la libertad de expresión y el derecho a la información, muestra de ello es la firma del *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales* en 1950, que en su artículo 10 estableció la misma defensa de la libertad de expresión y el derecho a recibir información. Pocos años después, en 1966, bajo el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, firmado en Nueva York, se siguió con la consolidación de los preceptos establecidos en la DUDH, esto plasmado en el artículo 19.2 del pacto. Más adelante, en 1968, se firma en Costa Rica la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, que en su artículo 13.1 confirma los mismos principios.

1.4 El DAIP en México: Una mirada a nivel nacional.

En este contexto, México se vería influido especialmente por la *Conferencia Intergubernamental sobre Política de Comunicación* auspiciada por la UNESCO en 1976. En dicho evento internacional se reconoce la necesidad, por parte del Estado, de garantizar la participación de diversos grupos sociales en los asuntos públicos mediante políticas nacionales de comunicación (UNESCO, 1976). En este aspecto, se harían evidentes las complicaciones sobre la operatividad del derecho a la información, pues éste tenía amplios márgenes de alcance que iban desde la comunicación de los medios masivos, hasta el acceso a la información de forma individualizada. El anterior vínculo quedaría plasmado con mayor evidencia en la *XX Conferencia General de la UNESCO*, en la cual México fue partícipe. Por lo anterior, nuestro país ratificaría en 1980 el *Pacto Internacional de*

Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de 1968.

Lo que traería varias reticencias por parte de los medios de comunicación, encabezados por Televisa, pues creían que dichos pactos podrían afectar su libertad de prensa y de difusión de información, así como evitar el mantenimiento de monopolios — como era en el caso de la televisión— mediante la intervención del Estado en los medios de comunicación social (Guerrero, 2010). Un evento que ha sido sumamente relevante para la región y, en especial para México, ha sido la firma de la *Carta Democrática Interamericana* el 11 de septiembre de 2001 en la asamblea de la OEA, de la cual México es parte. En su artículo 4º se plasman los preceptos de la transparencia, la libertad de expresión y el acceso a la información²³.

Todos estos sucesos provocaron la construcción internacional más importante para impulsar la transparencia y el DAIP a nivel mundial, me refiero a *la Alianza para el Gobierno Abierto*, firmada en septiembre de 2011. Dicha alianza es suscrita por Estados Unidos, Brasil, Filipinas, Reino Unido, Sudáfrica, Indonesia, México y Noruega. Se dice que dicho pacto es un esfuerzo global para mejorar los gobiernos, en el que “los ciudadanos desean gobiernos más transparentes, *efectivos* y que rindan cuentas, con instituciones que robustezcan la participación de la sociedad y respondan a sus necesidades y aspiraciones” (Open Government, 2011: 1). Todo ello mediante varios ejes de acción: 1) mejorar los servicios públicos; 2) aumentar la integridad pública; 3) manejar los recursos públicos con mayor eficacia y eficiencia; 4) aumentar la rendición de cuentas en las empresas (Open Government, 2011: 2).

Como es posible observar, la firma de la alianza contiene los principales puntos impulsados en la reforma del Estado y la NGP. No hay que olvidar que nuestro país es joven en materia de transparencia, rendición de cuentas y aumento de la capacidad y eficiencia del Estado; sin embargo, estos tópicos se agendaron por los gobiernos mexicanos por varios aspectos: 1) impulso por el aumento de la calidad de la democracia-liberar-representativa; 2) la agenda internacional de derechos humanos; 3) la reforma del Estado; y

²³ Sus preceptos giran entorno desarrollo de la democracia en la que se incluye la transparencia, así como el respeto a los derechos humanos para lograr la superación de la pobreza.

4) la agenda de modificaciones que esto ha implicado en la administración pública. Ahora bien, mostrado que el tema del DAIP y la transparencia no provienen de un capricho o una moda en nuestro país, es necesario hacer evidente cómo es que el anterior proceso internacional se ha ido desarrollando en México y, posteriormente, en su capital.

En resumen, la reforma del Estado, mediante sus reformas administrativas desde el paradigma de la NGP, la agenda de derechos humanos, y la revitalización de los preceptos de la democracia-liberal-representativa, se han entrelazado de forma dinámica para explicar por qué el DAIP y la transparencia se están impulsando con tanta fuerza. Tener claro estos elementos nos permitirá entender cómo estos temas se han podido implementar en nuestro país, y en especial, en la Distrito Federal.

El tema del DAIP no es posible aterrizarlo en el DF sin contemplar el avance del derecho a nivel nacional. Es pertinente mencionar que el DAIP tuvo su aparición inicialmente en la agenda nacional. De este modo, podemos encontrar su primer antecedente en la Constitución del 5 de febrero de 1917 en su artículo 6°. Dicha constitución es el fundamento social y político de una nueva forma de Estado y sociedad. De ahí que existan diversos artículos que manifiestan la garantía jurídico-política de las diversas luchas padecidas por los mexicanos en ese entonces. Para muestra un botón: los artículos 27 y 123 registran los derechos laborales y de propiedad. El nuevo pacto constitutivo tenía especial interés por plasmar varias de las luchas sociales que desembocaron en la segunda revolución de nuestro país. La intención era aliviar y consagrar esos padecimientos como legítimos por parte del pueblo de México y, con ello, darle el *status* de derechos plenamente reconocidos por el Estado.

Siguiendo la misma lógica, el artículo 6° confirma la consagración legal y política de la *libertad de expresión*, la cual protege principalmente al emisor de la información, es decir, a la persona que expresa sus ideas y pensamientos frente a la eventual intervención de un tercero —autoridad o persona— (López, 2009). Aquí el tema de la información está incorporado, aunque en él se protegió al emisor, más no al receptor de la información, prueba de ello es lo señalado en los inicios del siglo XX en la Carta Magna:

Art. 6º La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público (CPEUM, 1917: 6)

El anterior fundamento normativo no toma en cuenta la inclusión de la garantía para el acceso a la información. De las tres formas de la libertad de expresión: 1) buscar, 2) difundir, y 3) recibir información, sólo se plasman las dos primeras. La inclusión de la tercer modalidad de la libertad de expresión iniciaría su camino hacia la formalización hasta el año de 1976 con el Plan Básico de Gobierno (1976-1982) por parte de José López Portillo.

Dentro de este panorama autocrático, pero de agotamiento, pues el empuje democrático cada vez cobraba mayor fuerza, se retoma este derecho en la agenda gubernamental. Cabe recordar que el presidente López Portillo llegó al poder sin competir contra ningún candidato de oposición, lo que provocó la preocupación del régimen, debido a que la estabilidad del mismo podría estar en peligro por la falta de legitimación²⁴. El 6 de diciembre de 1977 se aprobó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), la cual buscaba flexibilizar y dar apertura a la estructuras de la democracia en México. Para esto se reformaron 17 artículos de la Constitución, entre ellos el artículo 6º. En México, el cambio de interpretación se ha dado de forma gradual, puesto que en 1977 se inicia la primera de varias reformas al artículo 6º constitucional. En esta reforma se inicia el tortuoso camino para verlo como un derecho, y no como un privilegio, teniendo como principal fundamento, el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país.

Sin embargo, el camino no fue fácil, pues en la reforma de 1977 se le añade lo siguiente al artículo 6º:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; *el derecho a la información será garantizado por el Estado* (cursivas mías).

Así, en 1977, se eleva a rango constitucional el derecho a la información; aunque no le es dotada una ley secundaria que desarrolle las formas de ejercer y garantizar este

²⁴ Sigo aquí la idea de legitimación referida como “la aceptación social que de hecho recibe un sistema jurídico-político” (Ruiz, 2008: 239).

derecho. El derecho a la información tiene un amplio espectro de posibilidades: puede ser entendido desde el derecho a la libertad de prensa por parte de los medios informativos, hasta un derecho humano. Por lo anterior, este avance en términos reales, se inserta en primera instancia al espacio de los partidos políticos como una garantía electoral, olvidando con ello su fundamental carácter ciudadano. En ese momento se pensaba que dicha garantía era exclusiva de los partidos políticos, pues se afirmaba como parte de la libertad de expresión de los mismos. En las primeras interpretaciones de las reformas al artículo 6° se pensaba que sólo se obligaba al Estado a garantizar que los partidos políticos pudieran exponer de forma libre sus plataformas, campañas y objetivos en los medios de comunicación. No hay que olvidar la poderosa influencia de nuestro vecino del norte, Estados Unidos, ya que fue el primer país en tener una ley de transparencia en 1966²⁵, en la que sí buscaba estipular con claridad a qué se refería el derecho a la información.

Los debates de la transparencia en México: afinidades y conflictos.

En nuestro país, por la falta de claridad sobre a qué se refería la parte añadida al sexto constitucional, se harían tres intentos de reglamentación hasta tener una ley secundaria que estableciera los límites y alcances del derecho a la información (Guerrero, 2010). El primer intento lo encontramos en 1979 bajo la convocatoria de la Secretaría de Gobernación en audiencias públicas en las que fueron invitados diversos grupos sociales como académicos, periodistas, partidos políticos, integrantes de los medios, entre otros. Cabe recordar que esta convocatoria de la SEGOB se realiza poco después de la Conferencia Intergubernamental sobre Política de Comunicación auspiciada por la UNESCO, en donde se argumentaba que el derecho a la información debía ser garantizando mediante la intervención del Estado con políticas de comunicación social.

Por lo anterior, “los representantes de la industria, algunos periodistas, y académicos produjeron la tesis angloamericana contra la intervención del Estado en la comunicación, alegando que, con la reglamentación, se corría el riesgo de dañar la libertad de expresión” (Guerrero, 2010: 265). Es pertinente señalar que este grupo no era el único,

²⁵ La ley se denominó *Freedom of Information Act*, en ella se establecían los principales fundamentos jurídicos para ejercer la libertad de información.

pues en la audiencia también existía el consenso a favor de la reglamentación. Por ello, el panorama quedó dividido entre los que apoyaban la perspectiva de la UNESCO, y los que estaban en contra por el miedo a violar la libertad de expresión, aunque es pertinente mencionar que en ese periodo, la libertad de expresión era violada sistemáticamente por el Estado con el argumento de defender la libertad de expresión, dado que cualquier información que se emitía a través de los medios de comunicación era revisada por la SEGOB. Por lo que el argumento en contra de que reglamente el derecho puede ser interpretado como la cerrazón a mayor competencia en los medios de comunicación y, con ello, seguir manteniendo diversos monopolios en dichas áreas.

El segundo intento por reglamentar el sentido del derecho a la información se rastrea en 1983, cuando el gobierno federal organizó el Foro de Consulta Pública sobre Comunicación Social. No obstante, también sería un intento fallido, pues en el ambiente persistía el argumento de que dicha reglamentación minaría la libertad de expresión. Recordemos que en 1981 la Revista Proceso en su número 256, habló de una supuesta Ley de Comunicación Social impulsada por Javier Lozano, que iba en la tesitura de afectar la libertad de expresión, lo que se le llamó “Ley Mordaza”, provocando que la reglamentación del derecho a la información se retrasará más tiempo²⁶.

Finalmente, en 1998, la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, en su Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía intentó reglamentar, pero los sectores opositores acompañados de una fuerte campaña en medios revivieron el tema de la Ley Mordaza, lo que canceló toda posibilidad de reglamentación (Guerrero, 2010). Los tres fracasos anteriores pueden ser entendidos por la amplitud de rubros que se querían reglamentar respecto del derecho a la información. Los rubros que destacaban eran de la participación social en medios de comunicación, lo que es un tema más amplio que implica varias preguntas: ¿cómo vincular la participación social en medio?, ¿quiénes serían los que podrían participar?, ¿en qué medios difundirse?, otro aspecto que se buscaba reglamentar era el régimen informativo del Estado, el cual sería una clave medular para poder concretar

²⁶ La propuesta de regulación del derecho a la información y la libertad de expresión ocasionó que los medios de comunicación, radio, televisión, e impresos señalaran que la legislación buscaba imponer más controles a la información que ellos emitían, de ahí se le llamara “Ley Mordaza”. Lo anterior era el postulado por los que rechazaban la ley; sin embargo, existían grupos de empresarios, y ONG’s que estaban a favor de la legislación, pues señalaban que ya era necesaria una disposición en la materia del derecho a la información.

el derecho a la información (Escobedo, 2001). La pregunta clave en este debate sería: ¿qué tipo de información es considerada un derecho humano?

Más adelante, en el año de 1999, el tema volvió a ser tópicos de discusión, aunque ahora los reformadores eran los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Lo anterior fue gracias a una investigación sobre la matanza de Aguas Blancas en Guerrero, parte de la resolución decía lo siguiente:

Tal derecho [el de información] es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades [...] asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas falta de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurre en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que exista en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la manipulación y de la ocultación, en lugar de enfrenar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados (TEPJF, 2003: 17-19)

Gracias a esta interpretación el derecho a la información se extirpó de la arena de los partidos políticos, así como del tema de la comunicación social, otorgándole el *status* de garantía individual. Esto es sumamente relevante ya que se rescata el carácter ciudadano del acceso a la información. Además, dicha interpretación tuvo serias implicaciones para el fortalecimiento de la visión de los derechos humanos en el país, como sabemos, México tiene una Constitución anquilosada en la visión de garantías individuales y no amparada bajo el *status* de derechos humanos. El desarrollo de los derechos humanos permite integrar una visión holística e incluyente, teniendo como simple requisito la condición de ser humano. En cambio, las garantías individuales velan por los derechos de forma sectaria y desfragmentada, remitiéndonos a la condición de ciudadanía política. Sin duda, en el ejercicio de nuestros derechos, éstos nunca se encuentran desvinculados unos con otros; por ello, el enfoque de derechos humanos trata de ponerse a la altura de dicha realidad. Sin embargo, la interpretación de la SCJN no era una ley secundaria, ni reglamentaba el derecho a la información, tan sólo cumplía con la valiosa intención de cambiar la interpretación que se hacía del derecho a la información en México.

Después de las acciones emprendidas por el Poder Judicial, en el año 2000 con la alternancia política, se produce “una activación de diversos controles formales del poder que estuvieron de vacaciones durante más de setenta años de gobierno hegemónico” (Del Carmen, 2011: 377). Con ello, el ambiente político de alternancia en la estructura política mexicana se abría a diversos temas relegados por los grupos oligárquicos. Uno de los rubros que encontrarían cabida en la agenda estatal son la transparencia y el derecho a la información. El año 2000 mostraría un proceso avanzado de las reformas del Estado iniciadas con Miguel de la Madrid desde 1982, por lo que las ideas de la NGP encontrarían un ambiente más propicio y, sobre todo, más legítimo en el contexto nacional e internacional. Las reformas de la NGP pretendía que unos de sus objetivos normativos fuera el combate a la corrupción mediante el uso de la transparencia y el derecho a la información. En el contexto nacional los partidos políticos veían a la transparencia y al derecho a la información como contrapesos al nuevo Ejecutivo. En este contexto de apertura, diversos grupos sociales y gubernamentales empujaron, por los reavivados canales institucionales, la reglamentación de este derecho. No olvidemos que México, fuera de la reformas del Estado, también vivía el arduo proceso de transición a la democracia, lo que permite el involucramiento de otras demandas gestadas en la sociedad mexicana.

Resultado de un largo debate entre diversos actores, se tienen cuatro antecedentes a una ley en la materia. El primero es el Seminario Nacional de Derechos y Reforma Democrática, celebrado el 24 de mayo del 2001 en Oaxaca. Ahí surge la llamada Declaración Oaxaca, teniendo como objetivo ser el proyecto de la nueva ley de transparencia bajo los siguientes principios: a) El acceso a la información es un derecho humano; b) la información pública le pertenece a las personas; c) máxima apertura; d) la obligación del Estado a entregar información; e) el ejercicio del derecho debe ser bajo procedimiento sencillos y con costos mínimos; f) deben existir pocas excepciones para el acceso a la información; y g) se requiere de un organismo autónomo que promueva el derecho a la información y resuelva controversias (Guerrero, 2010).

El segundo antecedente data del 11 de julio de 2001 por parte del diputado del PRD, Miguel Ángel Barbosa, planteando la iniciativa de la Ley de Acceso a la Información Relacionada con Actos Administrativos y de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión.

Aquí observamos cómo la oposición veía la posibilidad de vigilar y contrapesar al nuevo Ejecutivo mediante el derecho a la información y la transparencia, pues los otros poderes no estaban tomados en cuenta. De ahí que tuviera poco consenso la reforma, pues excluía a los otros poderes.

El tercer antecedente nos remonta al 30 de noviembre de 2001 mediante iniciativa del presidente Vicente Fox Quesada. La iniciativa buscaba promulgar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, los principios rectores de la propuesta son:

1) Máxima publicidad; 2) asegurar que toda persona pueda tener acceso a la información pública; 3) transparentar la gestión pública; 4) garantizar la protección de datos personales en posesión de las autoridades; 5) favorecer la rendición de cuentas de los ciudadanos; y 6) Crear la Comisión de Garantías de la Información, organismo autónomo que garantice la aplicación de la ley y sanciones a quienes no cumplan (Guerrero, 2010: 270-271)

El proyecto de ley es interesante por varias cuestiones. La primera es que incluye el *principio de máxima publicidad*, el cual es más amplio que el de máxima apertura, propuesto por el Grupo Oaxaca. La segunda establece el principio universalista del acceso a la información. En la tercera se plasman de manera concreta los límites de acceso a la información, como son los datos personales. Otro rubro destacable, y en el que coincide con la Declaración Oaxaca, es la necesidad de crear un organismo autónomo, en esta convergencia encontraremos el germen de lo que más adelante sería el *principio de especialidad*.

Finalmente, el último antecedente lo tenemos el 6 de diciembre de 2001, en el que diferentes fracciones parlamentarias (PRI, PRD y CONVERGENCIA) presentan su iniciativa de ley, en la que coinciden con varios preceptos de las otras propuestas; pero adicionan que otro de los límites a la entrega de información pública debe ser la seguridad nacional. Así como la creación de un órgano autónomo nacional: el Instituto Nacional de Acceso a la Información.

Con base en estas cuatro propuestas, es así como el 24 de abril de 2002 la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, envía un sólo dictamen al pleno de la Cámara de Diputados, en el que se aprobaría por unanimidad la Ley Federal de Transparencia y

Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)²⁷, lo mismo harían los Senadores el 30 de abril. Así se publica la nueva ley en el Diario Oficial el 11 de junio de 2002. En ella se plantean cuatro objetivos fundamentales: 1) difundir y garantizar el ejercicio efectivo del DAIP, 2) favorecer los mecanismo de *accountability*²⁸ y, con ello, 3) combatir la corrupción gubernamental con mayores herramientas de fiscalización ciudadana; pero, sobre todo, 4) se tratan de adicionar mayores herramientas para la *construcción de ciudadanía* en el país, así como el (re)ordenamiento del poder mediante la transparencia. Es importante señalar que en la LFTAIPG se acotan los alcances del derecho a la información, pues se excluye en ella la capacidad del Estado para intervenir en los procesos de comunicación social —preocupación de diferentes grupos fácticos²⁹—. De este modo, se acota el derecho a la información al régimen de información del Estado, por lo que jurídicamente tiene efectos cuando hablamos del *derecho de acceso a la información pública* (DAIP).

Por otro lado, para que estos preceptos sean materializados se inicia el proceso de institucionalización de este dispositivo mediante la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), y en Junio de 2003 su reglamento³⁰. El simple hecho de la creación de una ley y de un órgano autónomo garante sobre el DAIP y la transparencia se muestra como algo destacable, pues se reduce de forma considerable el déficit institucional sobre la materia, existente en los años anteriores. De esta forma, se aumenta la capacidad del Estado para cumplir con los preceptos impulsados por el ambiente nacional e internacional, me refiero a la *eficiencia, el combate a la corrupción y la garantía de un derecho humano*.

²⁷ Esta ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

²⁸ Entiendo al *accountability* como un complejo andamiaje de reglas formales e informales que abren la posibilidad de ejercer un proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos *informan*, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros, sujetándose a las sanciones y recompensas correspondientes (Crespo, 2002; Ackerman, 2008; *cursivas mías*).

²⁹ Los grupos a los que nos referimos son sindicatos, partidos políticos, televisoras, monopolios y, actualmente, el crimen organizado.

³⁰ La creación de órganos independientes tiene sus inicios en los década de los 80's mediante el proceso de reforma del Estado emprendido por la economía de mercado, las privatizaciones y la reforma administrativa de la NGP. Los órganos independientes tenían la intención de "regular sectores industriales estratégicos que estaban siendo privatizados y desregulados, como para el nuevo diseño propio del nuevo entramado institucional propio a una economía de mercado" (López y Haddou, 2006: 14)

Empero, aún con todo este andamiaje institucional, persisten límites en cuanto a la clase de información a la que se puede acceder. De acuerdo a Guerrero (2011: 295), destacan seis rubros: 1) se prohíbe el acceso a información personal (datos personales no sensibles) de los servidores públicos, la cual es de interés pública, pues únicamente el titular puede solicitarla o aprobar su divulgación, me refiero a su currículum académico, años de estudios entre otros³¹. 2) Asimismo, en el artículo 14 de la nueva ley se establece una protección a información reservada y confidencial; esto es, información que de salir a la luz pública, pone en peligro la seguridad nacional³². Sin embargo, esto puede abrir grandes niveles de discrecionalidad y opacidad en el manejo de la información.

Lo anterior se ilustra con el caso de los Estados Unidos de América, en donde gran cantidad de la información solicitada al gobierno sobre la guerra contra el terrorismo era reservada por poner en peligro la seguridad nacional; aunque diferentes recursos informativos servían para mantener en secrecía violaciones a los derechos humanos. Como un ejemplo tenemos los 4, 600 archivos que desclasificó en 2002 el Departamento de Estado en Estados Unidos, en donde se muestran violaciones a derechos humanos durante la dictadura militar de Argentina de 1976 a 1983 (National Security Archive, 2002), o la desclasificación en 2009 de ciertas partes del informe de la CIA: “Counterterrorism Detention and Interrogation Activities”, donde se señalan varias formas de tortura para obtener testimonios e información de inteligencia (The New York Times, 2011).

En este aspecto encontramos un dispositivo que es necesario volver a reformar para hacerlo más claro y efectivo y así, no reproducir las lógicas de las antiguas instituciones autoritarias en nuestro país. Sin duda, la *prueba de daño*³³ es una herramienta importante para probar el peligro a la seguridad nacional; aunque, por sí sola es insuficiente. 3) La capacidad del Estado para garantizar la LFTAIPG disminuye ante la falta de una Ley de Archivos que obligue a las autoridades a registrar y documentar su actividad, pues es

³¹ El 5 de julio se publica en el Diario Oficial la Ley Federal de Protección de Datos Personales, teniendo como objetivo reglamentar el amplio universo referente a este tema.

³² El 1 de febrero del 2005 se publica la Ley de Seguridad Nacional, teniendo como objetivo reducir el margen de uso de la discrecionalidad de las zonas de opacidad que permiten la información reservada y confidencial.

³³ Entiendo por prueba de daño a “la demostración argumentativa mediante la cual se motiva que la divulgación de cierta información puede causar un daño probable y específico a un interés jurídico tutelado, por ejemplo, la vida, salud o la seguridad de una persona” (López, 2009: 39). Asimismo, la anterior prueba es utilizada para demostrar el perjuicio sobre el interés común de una nación, hablamos de la seguridad nacional.

recurrente la argumentación de la inexistencia de información para incumplir la ley. 4) Consolidar el sistema INFOMEX en todas las entidades federativas. 5) La transparencia de sindicatos, pues la Secretaría del Trabajo y Previsión Social no entrega información como registros, contratos colectivos, padrones de socios, tomas de nota, entre otros. La presente zona de opacidad es fundamental para mantener las lógicas clientelares y corporativas heredadas por el régimen del partido hegemónico. 6) La transparencia de los partidos políticos, hasta el momento sólo el IFE puede fiscalizar a dichas entidades de interés público; no obstante, lo hace de forma ineficiente, puesto que “los partidos son entidades de actuación en todo el territorio nacional que no sólo reciben recursos federales sino también estatales, lo cual complica una fiscalización a fondo” (Guerrero, 2010: 295). Gracias a esta zona de secrecía, no se puede saber a cuánto asciende el salario de dirigentes de partido, los padrones de militantes y el costo real de los espacios en comunicación por la “tarifas diferenciadas”. Por ello, el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales (COFIPE), fue reformado en 2008 para impedir que los medios de comunicación favorezcan partidos políticos y tengan una influencia en el electorado. Por lo que ahora el IFE es el que otorga los tiempos y espacios en los medios de comunicación. Con dicha regularización se pretende favorecer la equidad en la contienda; aunque, los medios de comunicación se han puesto en contra de la reforma pues ellos argumentan que ha minado la libertad de expresión; aunque, lo cierto, es que para ellos el pago que recibían de los partidos en periodos electorales era un gran negocio, por lo que más que pérdida de libertad de expresión, ellos perdieron millones de pesos en pagos de campañas.

Lo anterior son rubros que disminuyen la capacidad institucional del Estado para garantizar el nuevo dispositivo. Por los anteriores déficit, en noviembre 2006 se volvió a reformar el artículo 6º mediante iniciativa de los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Zacatecas, Veracruz y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, respaldados por las tres principales fuerzas en el Congreso de la Unión (PAN, PRI, PRD), contando con el apoyo de los 32 contralores del territorio nacional. A dicha propuesta se le conoció como “Iniciativa Chihuahua”. Lo anterior se debía a que un mismo derecho era garantizado de forma diferenciada a lo largo del territorio nacional. En los estados existían distintos costos

de reproducción, así como el establecimiento de requisitos para acceder a la información³⁴, contraponiendo a lo establecido a la normatividad federal. En estados como Tlaxcala, Tamaulipas, Guerrero, Veracruz, Baja California y Baja California Sur no existía un organismo autónomo que resolviera las inconformidades y que aplicara sanciones para garantizar el DAIP. Sin duda, el problema fue que “a pesar de existir leyes para establecer las condiciones bajo las cuales debería ejercerse el derecho de acceso a la información, éstas eran dispares, y en algunos casos, contrarias a propiciar el ejercicio de este derecho” (Guerra, 2011: 7). Ante este panorama diferenciado, en el mes de julio del 2007 entra en vigor el nuevo ordenamiento con la aprobación de 18 legislaturas locales. La reforma del 2007 adiciona siete dispositivos que fortalecen el DAIP:

- 1) Toda la información en posesión de la administración gubernamental, es pública;
- 2) se reafirma lo dispuesto en la reforma del 2002 al restringir el DAIP sobre la vida privada de los funcionarios;
- 3) se establece como obligación de las institución publicar su información de oficio;
- 4) otra obligación de las instituciones es publicar los *indicadores de gestión*;
- 5) no se necesita acreditar interés o justificación alguna para tener acceso a la información pública;
- 6) se establecen mecanismos del DAIP y procedimientos de revisión expeditos;
- 7) los funcionarios están obligados a actualizar y publicar archivos referentes a la administración pública;
- 8) la ley establece las formas de publicar información; y
- 9) la renuencia a la aplicación de lo dispuesto en la presente legislación será acreedora a una sanción.

Las anteriores reformas y modificaciones sobre el DAIP “permitieron que un dispositivo tan crucial para el interés sobre nuestra democracia política dejara de ser

³⁴ Entres los requisitos que obstaculizaban el derecho de los ciudadanos a obtener información pública son: obligación de poner la firma autógrafa en la solicitud y recurso de revisión, acreditación de la personalidad del solicitante, imposibilidad de presentar solicitudes vía electrónica, tener domicilio en el lugar del sujeto obligado, ser ciudadano del estado en términos de las constituciones locales (Guerra, 2011: 5)

simbólico y pasara a ser un dispositivo institucional” (Del Carmen, 2010a: 66). Lo más relevante de la reforma de 2007 es que obligó a las entidades federativas a estandarizar el DAIP bajo los mismos criterios y principios en todo el territorio nacional. Ahora bien, es indudable que el anterior proceso impacta en el cumplimiento normativo sobre la necesidad de dotar de mayor legitimidad a nuestra democracia política, ya que los procesos de decisión política se abren al ojo ciudadano, lo que permite llevar a cabo mecanismos de *accountability* que busquen mejorar el desempeño gubernamental. Asimismo, se permite la existencia de una *participación ciudadana* autónoma, informada y libre, tan anhelada por toda democracia. En suma, con la reforma del 2007 se buscan impulsar ciertos rubros para la reforma administrativa del Estado, me refiero a los *indicadores de gestión* que permiten realizar la evaluación de resultados, tan impulsada por la NGP y los organismos internacionales. Con todo lo anterior, el Estado trata de aumentar su capacidad institucional con la intención de aumentar la calidad de la democracia y la eficiencia del Estado.

Sin embargo, no es suficiente el actual proceso de institucionalización sobre el DAIP, debido a que hay diversos recursos de información que son bloqueados por la llamada seguridad nacional. En mi opinión, aquí es en donde encontramos el gran talón de Aquiles de este andamiaje institucional; no con ello quisiera demeritar el actual proceso de avance hacia una mejor democracia mediante la formalización del DAIP, empero, la falta de una legislación clara sobre el tema de la seguridad nacional puede ser un obstáculo que venimos acarreado desde nuestras anteriores instituciones autoritarias, debido a que es ahí donde cualquier tipo de información puede ser restringida, lo que otorga altos niveles discrecionales sobre las decisiones de gobierno, facilitando así los actos de corrupción.

Si partimos del hecho de que la LFTAIPG entra en vigor el 12 de junio de 2002 y la Ley de Seguridad Nacional el 1 de febrero de 2005, en consecuencia, tenemos dos procesos de institucionalización torales para la vida nacional; pero que aún se encuentran en pañales. En dichos procesos existe una relación estrecha y continua, lo que deviene invariablemente en un proceso conflictivo. No obstante, la reforma del 2007 aún muestra déficits: la facultad de sanción en el incumplimiento de la LFTAIPG la tiene la Secretaría de la Función Pública, dejando al IFAI chimuelo y sin la capacidad de dar mordidas a quienes incumplan

la normatividad, además, de prevalecer las zonas de opacidad respecto de los partidos y sindicatos, y sin olvidar el vacío operativo de la Ley de Archivos.

A pesar de ello, el anterior andamiaje institucional sobre el DAIP tiene un impacto multifacético en las estructuras del poder político, del mercado y de la sociedad. Es indudable que el DAIP toca, de manera contundente, estas tres esferas. Por consiguiente, podemos decir que el DAIP se involucra de lleno en la esfera del poder político, pues obliga a las instituciones públicas a transparentar el uso de recursos públicos, así como la tomas de decisiones. En cambio, ofrece mayores herramientas tanto a ciudadanos como a empresarios para incorporarse al mercado de manera más óptima y eficaz, obteniendo mayores herramientas para la competitividad dentro de él, concretamente la reducción de los costos de transacción. En suma, “en el contexto del sistema de mercado y la rápida difusión del proceso de globalización, la actividad industrial y comercial requieren que los recursos públicos sean utilizados con honradez y criterios de economía, eficacia y eficiencia para obtener el máximo beneficio en favor de la comunidad” (Manjarrez, 2003: 61).

Finalmente, trastoca la esfera de la sociedad, debido a que el ejercicio del DAIP puede funcionar como detonador de otros derechos ciudadanos, contribuyendo a la construcción de ciudadanía, lo que tendrá como resultado una sociedad más informada, participativa y fiscalizadora de la actividad pública. De este modo, el mexicano tendrá la posibilidad de hacer efectivos sus derechos aumentando así su calidad de vida.

Como es posible observar, el DAIP es parte de un proceso nacional que ha discurrido en el nivel local. Por ello, el tema del DAIP en México requiere tener presentes las diversas dimensiones de estudio (internacional, nacional y local). Con ello se logrará clarificar el actual proceso en la ciudad capital, la Ciudad de México.

II. La Ciudad de México frente a un nuevo derecho. Evaluación del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF).

Los derechos presuponen un gobierno eficaz porque sólo a través de él una sociedad moderna compleja puede alcanzar el grado de cooperación social necesario para transformar en libertades exigibles las declaraciones que se han formulado, y firmado, en los papeles.

Stephen Holmes y Cass R. Sustein

En el presente capítulo se ofrecerá un análisis organizacional del INFODF, entendiéndolo a éste como un instrumento de política pública implementado para garantizar el DAIP en la ciudad. Para ello utilizaré el mapa interpretativo³⁵ del institucionalismo y nuevo institucionalismo, así como las herramientas para la medición de la capacidad institucional. De este modo, entenderé al análisis institucional como un enfoque en donde “las instituciones son la parte central del análisis. Éstas modelan y dan significado a la conducta social y el contexto” (Alarcón, 2010: 36). Por lo que se muestran como el sistema de “reglas del juego” de toda sociedad; esto es, la formación de límites a la conducta social, lo que reduce la incertidumbre en la interacción humana. Por consiguiente, las instituciones al ser creaciones humanas son de propiedad social. Lo que resulta en que las instituciones sean el instrumento a través del cual se *ejerce el poder* en una sociedad organizada bajo un Estado (North, 1990; Schedler, 2000; Loewenstein, 1959; cursivas mías).

El presente capítulo contendrá un análisis del marco normativo de la transparencia en el DF, señalando el alcance de sus atribuciones, así como un análisis de la capacidad institucional del INFODF para garantizar el DAIP desde la perspectiva neoinstitucional. Desde este mapa interpretativo, las instituciones son relevantes para el análisis porque tratan de conducir la actividad humana, lo que en este caso se traduce en garantizar un

³⁵ Entiendo como mapa interpretativo/cognitivo a una herramienta que pretende “reducir la complejidad de la realidad” (Lechner, 1997: 14)

derecho fundamental. Por lo que en esta sección se pretende mostrar un breve antecedente del establecimiento del DAIP en mi objeto de estudio, el cual será el Distrito Federal.

2.1 La Ciudad Capital en secrecía

El proceso de institucionalización del DAIP en la ciudad ha sido conflictivo; pero sobre todo, contingente. El Distrito Federal es la entidad federativa que concentra mayores recursos, esto se refleja con un PIB en miles de pesos de 1 502, 162,627 (INEGI, 2010a), el más alto de todo el país. Asimismo, aglutina el mayor número de población con 8.8 millones de personas (INEGI, 2010a). Lo anterior convierte al DF en un nodo articulador de la vida nacional. Es por ello que la institucionalización del DAIP en la ciudad cobra una relevancia no sólo a nivel local, sino que su externalidad impacta invariablemente los procesos de institucionalización a nivel nacional.

Dicho esto, el antecedente que da origen al DF data el año de 1928 con la promulgación de la Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales³⁶ (en adelante LODFTF) por parte de Plutarco Elías Calles y aprobada por la Cámara de Diputados. En este rubro se inicia la reforma política para la ciudad capital, la cual se designó como tal en 1824. Con esta normatividad, en 1928 inicia la suplantación del municipio por la delegación³⁷, en donde esta última fue dotada de menores facultadas para ejercer actividades mínimas de gobierno. En segundo lugar, se despojaba a los habitantes del Distrito Federal de sus derechos políticos, en particular, de su derecho a elegir a sus gobernantes locales. El andamiaje político construido en el DF, lo colocaba como un “departamento” de la administración federal, en específico de la presidencia de la República.

En la LODFTF no se habla de garantías individuales ni de ningún tipo de derecho ciudadano, debido a que la ley se centró en temas políticos-administrativos referentes a las atribuciones y delimitaciones de las delegaciones que suplantaría la figura del municipio. Como es evidente, la falta de una Constitución local que garantice la autonomía dentro de

³⁶ Esta Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de Diciembre de 1928.

³⁷ Es pertinente mencionar que en esta ley sólo se contemplaban 13 delegaciones y no las 16 de ahora, dichas delegaciones fueron: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tlalpan y Tláhuac, Xochimilco (LODFTF, 1928).

la ciudad capital, obligó a que la exigibilidad de derechos fuera resuelto por una normatividad general, como la Constitución de 1917; no hay que olvidar que dicha Constitución fue una *reforma* a la Constitución de 1857.

Lo relevante de dicho proceso es que el DAIP no fue contemplado junto con otros derechos ciudadanos, por lo que el DF —en ese momento Departamento del Distrito Federal— tuvo serias limitantes para brindar garantías de cualquier tipo de derecho ciudadano, incluyendo el de acceso a la información, plasmado inicialmente en la libertad de expresión como forma de difundir y expresar información. De tal manera, el DAIP sólo es contemplado hasta 1977 por la Constitución en su relación de garantía por el Estado, aunque no se habla claramente del proceso para garantizarlo hasta la aparición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002.

Por tanto, los capitalinos son colocados como ciudadanos de “tercera”, pues en realidad eran vistos como individuos incapaces de tomar y conducir las decisiones de su localidad. No obstante, el anterior discurso se encontraba plagado de contradicciones, ya que, en los hechos, el DF concentraba la mayor oferta educativa del país y, con ello, los mayores grados de alfabetización. De este modo, la promulgación de la LODFTF debe entenderse tan sólo como un ejemplo de corte local explicado por un proceso socio-político más amplio que buscaba iniciar la concentración del poder político en manos del presidente, lo que más adelante se llamaría *presidencialismo*³⁸. No obstante, este fenómeno iniciaría como tal hasta el cardenismo³⁹, lo que también impactaría al DF.

En 1941 se reforma la LODFTF dando como resultado la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (LODDF). De manera general, dicha ley entrega en

³⁸ Entiendo al presidencialismo desde la interpretación de Weldon (2002: 177); esto es, como la concentración de poderes excepcionales en la figura del presidente. Todo ello mediante el dominio que ejerce sobre los otros poderes nacionales: Judicial y Legislativo. Lo anterior le permite reformar la constitución de manera sencilla. Asimismo, en este sistema, el presidente dirige un andamiaje federal altamente centralizado lo que permite subordinar a los estados y municipios del país. Otra característica que refleja la excesiva concentración de poder en el presidente, es su capacidad para designar a sus sucesores, así como a gran parte de los candidatos al Poder Legislativo, lo que termina subordinando a este poder. En suma, tiene la capacidad de remover de los cargos públicos a los funcionarios en funciones. Y, finalmente, nombra al jefe del partido oficial, lo que le permite ejercer toda una maquinaria de ejercicio centralizado del poder. Ahora bien, todo lo anterior se cimentó en 1) un sistema presidencialista basado en la Constitución; 2) un gobierno unificado, en el cual el *partido gobernante* controla la presidencia y ambas cámaras del Congreso; 3) la disciplina en el interior del partido gobernante; 4) un presidente que es el líder reconocido del partido gobernante.

³⁹ Se le denomina periodo “cardenista” de 1934 a 1940, en el que Lázaro Cárdenas del Río llega a la presidencia de México.

bandeja de plata “el control absoluto del Ejecutivo en el gobierno de la ciudad” (Espinosa, 2004: 14). Lo anterior tan sólo es la confirmación en la formalidad de lo que ya sucedía en la informalidad. Como ya se mencionó, los capitalinos fueron despojados de sus derechos políticos, y también de sus derechos de autonomía federativa. En esta ley, una vez más, no se menciona ningún derecho ciudadano y, por tanto, tampoco el DAIP. De este modo, persiste un estancamiento en el tema de los derechos y su exigibilidad, pues ni siquiera es contemplado; simplemente no existe, remitiéndonos al nivel nacional, donde sólo se garantiza la emisión de la información con la libertad de expresión, dejando de lado la facultad de recibir e investigar información.

Debido a la falta de apertura del régimen, se manifestaron diversos momentos de agotamiento. El primero lo rastreamos en el sistema social con el tejimiento de redes y dinámicas de cohesión en el movimiento estudiantil de 1968. Es posible afirmar que esa coyuntura es el “inicio de una nueva dinámica de negociación entre los grupos sociales (obreros, sectores populares, intelectuales, clases medias, etc.) y el Estado” (Álvarez, 1997: 133). La historia es ya conocida, el régimen oligárquico emanado de la revolución no estaba dispuesto a soportar la búsqueda de la apropiación del espacio público por parte de los capitalinos. Dentro de dicha lucha se encontraba la conquista de nuestro espacio local inmediato: la Ciudad de México, controlada totalmente por el ejercicio autocrático del poder por parte del presidente.

La anterior activación popular y el desgaste del régimen tiene como una de sus varias consecuencias, la de impulsar una nueva reforma a la LODDF. En 1970, Luis Echeverría, vuelve a reformar la LODDF. Desde 1928 la gran preocupación para la ciudad fue el rubro político-administrativo; por tal motivo, resulta una constante sistemática la exclusión del tema de los derechos ciudadanos dentro de la legislación local.

Otro de los momentos de agotamiento del sistema político de concentración de poder fue la llegada de López Portillo (1976-1982) al poder sin competir contra ningún candidato de oposición, lo que hacía evidente la falta de varios elementos mínimos necesario para establecer una democracia política (véase cuadro 1).

Más adelante, en 1984, Miguel De la Madrid reforma la LODDF. Las modificaciones entrarían en vigor en 1986. Lo anterior se debe a que en México nos encontrábamos en un proceso de reforma del Estado, en el que se buscaba iniciar la descentralización de facultades cooptadas por el presidente para ser reasignadas a otros órganos de gobierno. De lo anterior, el DDF no podía estar exento. Empero, en dicha ley aún permanece el control del Ejecutivo Federal sobre la ciudad, pues el presidente seguía designando al regente de la misma, permaneciendo el despojo de los derechos políticos de los capitalinos a elegir a sus autoridades locales.

Ahora bien, en la reforma de 1984 a la LODDF se incluye un nuevo apartado referente a la participación política de los ciudadanos. En este aspecto, en su artículo 54 se introduce el referéndum y la iniciativa popular como mecanismos de “formación, modificación, derogación o abrogación de ordenamientos legales [por parte de los capitalinos]” (LODDF, 1984: 413). Sin embargo, para que el referéndum y la iniciativa popular no se convierta en un ritual político que brinde legitimidad democrática al régimen autoritario, es necesario que los ciudadanos puedan acceder a la información pública de manera oportuna, expedita y, sobre todo, acceder sin excepción de clase, raza, religión, preferencia sexual o política.

No obstante, la LODDF del 1984 deja al vacío lo anteriormente señalado, dado que sólo refiere que: “los derechos derivados —aquí se incluye al DAIP— de estos métodos serán ejercitados en términos de esta ley” (1984: 413). Como es evidente, el DAIP es contemplado, aunque, sin ser explicitado, por lo que es necesario plasmarlo de forma clara una normatividad local; de lo contrario, la resolución de los jueces y magistrados con respecto al DAIP puede quedar a su voluntad y alta discrecionalidad, flagelando todos los fundamentos de un *Estado democrático de derecho*⁴⁰. Sin embargo, recordemos que debido al momento político, sustentando en el autoritarios, la reformas que se necesitarían

⁴⁰ Se hace una distinción entre Estado de Derecho y Estado Democrático de Derecho. El primero busca regularizar y legalizar la acción de Estado. Además de basarse en criterios de igualdad sin discriminación alguna. De este modo, el Estado de Derecho se basa en una igualdad formal en ciertos aspectos de la vida social. En cambio, el *Estado Democrático de Derecho* da la posibilidad de sancionar y garantizar derechos políticos relacionados con la democracia (derecho de participación libre, asociación, opinión, expresión y de acceso a la información). Además, de establecer redes de *accountability*; es decir, se estipula que ningún gobernante se encuentra fuera de la legalidad. Por lo que el principal fundamento del Estado Democrático de Derecho es que los primeros en someterse a los designios de la ley son los gobernantes. (O’ Donnel, 2008).

para plasmar el DAIP no verían luz hasta años más adelante, recordemos que los medios de comunicación vivía un constante proceso de censura por parte del Estado.

Como mencioné, 1968 sería tan sólo el preámbulo de una movilización ciudadana más amplia. En 1985 los sismos provocaron la activación de diferentes redes ciudadanas, en las que se pudo observar lo siguiente:

1) La organización espontánea de la población [...] 2) la visibilidad y activación de diferentes redes sociales [...] 3) la manifestación de una conciencia ciudadana, referida a la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos [...] 4) La expresión de solidaridad extensivo a distintas clases [y] 5) La apertura hacia una nueva cultura política (Álvarez, 2004: 90).

En 1985 es clave para entender el impulso sobre la reforma institucional del Distrito Federal. Prueba de ello, es que en 1988 se inicia un proceso de tenue liberalización política y desconcentración gradual del poder político. En este proceso un primer paso fue la constitución del primer órgano de representación ciudadana en el DF, me refiero a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF); aunque sin facultades legislativas plenas. A pesar de ello, se puede decir que en dicha institución “se dan los primeros pasos para la democratización de la ciudad y en restitución de los derechos políticos de los habitantes de la ciudad para elegir libremente a sus representantes” (Espinosa, 2004: 19).

Aquí conviene hacer una pausa, anteriormente ya se había comentado que desde la creación del Departamento del Distrito Federal los capitalinos eran vistos como ciudadanos de “tercera”. En este contexto, se forma la ARDF, lo que permite a los habitantes del DF iniciar un proceso de movilización para ser reconocidos como ciudadanos con plena capacidad de exigir y ejercer sus derechos, pero también de asumir las responsabilidades que éstos conllevan.

Sin embargo, el gobierno se negó a dicho a reconocimiento, por lo que pasamos de ser ciudadanos de “tercera” a “segunda”. Lo anterior traería consigo todo un proceso de reformulación del andamiaje institucional del DF, dando como resultado que el 26 de Julio de 1994 se decretara el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF) como el primer ordenamiento jurídico de corte local. El inconveniente era claro: *los capitalinos estaban*

amparados bajo un Estatuto y no bajo una constitución local. Menudo detalle que venimos acarreado como una piedra en la espalda.

Lo anterior impactaría de forma contundente a todos los órganos del DF, pues dejábamos de ser un departamento para, supuestamente, ser una “entidad federativa”; aunque, las entidades federativas se rigen bajo una constitución local y no bajo un estatuto, por lo que a mi parecer el DF no es un entidad federada, con lo que seguimos siendo el patito feo del régimen, pues nuestros dotes estéticos no son suficientes para ser de agrado de alguno de los diferentes gobiernos y legisladores logrando ser un patito común. Dichos dotes estéticos son simplemente la certidumbre de poder ejercer los mismos derechos, a nivel local, que cualquier otro mexicano que no reside en el DF.

2.2 La Ciudad de México y la información pública

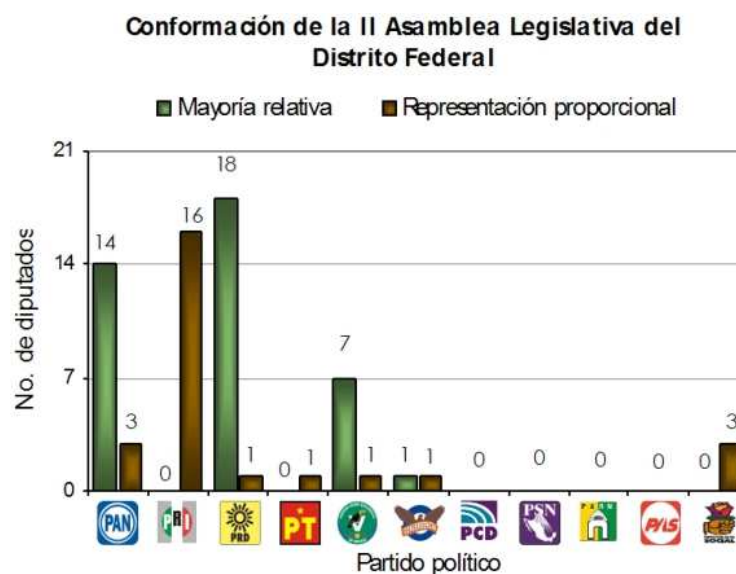
En el EGDF el tema del acceso a la información es tocado con mayor contundencia. A partir de las reformas de 1997 se señala en su artículo 12, lo referente a los principios estratégicos que debe seguir la organización política y administrativa del DF. Señala que se atenderá “la simplificación, agilidad, economía, *información*, precisión, legalidad, *transparencia* e imparcialidad en los procedimientos y actos administrativos en general” (EGDF, fracción VI, 1994 [1997]: 4; cursivas mías). Se enuncia la obligación de los partidos políticos y la administración local de transparentar el origen de sus actividades y destino de los recursos; así como el procedimiento para que los ciudadanos les soliciten información, lo que es posible verlo en el art. 112 fracción IX. Sin embargo, permanecía existiendo un vacío institucional en materia de transparencia y acceso a la información, puesto que el DAIP es regulado por lo dispuesto en el artículo 6º constitucional. El DF al no contener el tema en el marco regulador interno impide avanzar en la autonomía del ejercicio del derecho.

En este contexto de secrecía e involución en la expansión y ejercicio de los derechos humanos, el Partido Democracia Social (PDS)⁴¹ impulsa, mediante el diputado

⁴¹ El PDS es un partido con proyecto con plataforma socialdemócrata, el cual tuvo el registro nacional de 1999 a 2000 postulando a Gilberto Rincón Gallardo para las elecciones federales del año 2000. Respecto de actividad en el Distrito Federal, en las elecciones del año 2000 obtuvo 3.29% del total de los votos, en cuanto a los diputados de mayoría relativa y proporcional consiguió 4.85% y 4.87% respectivamente (IEDF, 2001). De acuerdo a lo anterior, el partido se

José Luis Buendía Hegewisch, a presentar una iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Distrito Federal el 7 de Diciembre del 2001, sin embargo, la minuta se quedaría un tiempo en la congeladora legislativa. En este rubro, la II Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF)⁴² estaba conformada de la siguiente manera: 19 legisladores del PRD, 17 del PRI, 16 del PAN, 8 del Partido Verde, 2 de Convergencia, uno del PT e igualmente del PDS:

GRÁFICA 1. II LEGISLATURA ALDF



Fuente: Resultados del Sistema Electoral, IEDF.

De este modo, la minuta presentada por el PDS carecía del apoyo y el consenso necesario entre las fuerzas políticas principales, PRD, PRI y PAN. Por lo que las reformas tendrían que esperar. Como es posible observar, el DAIP carecía de procedimientos específicos para atender lo estipulado en el EGDF en su artículo 12, aunque, era relevante que ya se hubiera presentado en comisiones una iniciativa de ley sobre la materia, a pesar de que fuera rechazada.

colocaría como una nueva fuerza política; pero a todas luces minoritaria, dado que requiere de formar alianzas para aprobar iniciativas.

⁴² Los antecedentes de la ALDF se remontan a la reforma constitucional del 23 de abril de 1987, en la que se estipula la creación de un órgano legislativo local, diferente a tener un poder legislativo local, para el DF. De dicha reforma surge la Asamblea de Representante del Distrito Federal (ARDF) compuesta por 66 miembros, 40 de representación por mayoría y 26 por representación proporcional. Con la reforma política de 1997 para el Distrito Federal, surge la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con la facultad de expedir el Estatuto de Gobierno; pero no una constitución local.

En ese periodo, el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) (2000-2005)⁴³, publica el 21 de diciembre el Bando Informativo número 15, en el que se aprueba la creación del Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal, integrado por siete ciudadanos. No cabe duda que la creación de un organismo público en materia de transparencia es en sí mismo algo relevante. No obstante, el vacío normativo por el cual debía conducirse dicho organismo era claro: *no existía ninguna legislación local para la materia*. Por ello, en agosto del 2002 se organizan diversos foros en la ciudad con la única intención de contar con un entramado normativo sólido que diera las bases a la institucionalización del DAIP y la transparencia.

Por tal motivo, el 17 de Diciembre del 2002, la II legislatura aprueba por unanimidad la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (en adelante LTAIPDF). Como se observa, los foros y la movilización de la sociedad civil, así como del sector académico permitieron que las reformas sobre la transparencia consiguieran mayor apoyo dentro las fuerzas políticas. No obstante, la ley tenía que pasar por ciertos controles interórgano; es decir, contra pesos entre *órganos locales de gobierno*⁴⁴. En este rubro hablamos de la aprobación y publicación de la ley por parte del Jefe de Gobierno; sin embargo, éste la rechaza, tal y como fue aprobada en la ALDF, por lo que la propuesta es regresada al órgano legislativo con observaciones.

El principal inconveniente que tenía la Jefatura de Gobierno era respecto del órgano garante. Actualmente el ejercicio del DAIP se rige bajo el *principio de especialización*; esto es, que cualquier inconformidad será atendida por un órgano especializado en la materia, y no por tribunales. En este aspecto, el Jefe de Gobierno busca hacer del órgano garante un Consejo Asesor. Sin duda, dicho Consejo carecería de menores facultades en materia de

⁴³ El periodo de mandato del Jefe de Gobierno es de seis años; no obstante, Andrés Manuel López Obrador, dejaría el cargo el 29 de Julio del 2005 para poder contender por la presidencia de la república en las elecciones del año 2006.

⁴⁴ Me refiero a órganos y no a poderes locales, debido a que el art. 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos habla de un *régimen de dualidad para el Distrito Federal*; es decir, que el Gobierno del Distrito Federal se encuentra, por un lado, a cargo de los Poderes Federales en ciertas áreas y, que al mismo tiempo, el GDF se compone de órganos locales de gobierno. En ningún momento la Constitución habla de poderes locales, esto es simple: *el DF al carecer de un acto constitutivo, como una constitución local, no ha constituido ningún poder. Antes del pacto federativo el poder originario lo detentan los Estados, y son éstos los que ceden cierto ejercicio de poder para dar formación a un poder federal. En el caso del Distrito Federal es lo contrario: los Poderes Federales posibilitan la creación de órganos locales de gobierno; más no poderes locales, esto se debe a que no hay ninguna constitución local que constituya poderes locales.*

garantía del DAIP, pero sobre todo, se pondría en duda su autonomía, así como sus resoluciones, las cuales carecerían de carácter vinculante. Más adelante, el 18 de Marzo de 2003, se rechazan las observaciones y se aprueba el mismo dictamen original de ley que fue aprobado anteriormente por unanimidad en la ALDF el 17 de Diciembre del 2002, sólo que ahora sería aprobado con una mayoría calificada. Lo anterior no sería menor, pues el primer dictamen se aprueba por unanimidad, por lo que es evidente que las observaciones del Jefe de Gobierno redujeron de forma significativa su nivel de consenso entre las fuerzas políticas.

Se ha señalado que cuando la “coalición promulgante” está unificada, el estatuto tendrá más coherencia, ya que estará libre de acuerdos paralelos y negociaciones políticas que puedan obstaculizar su diseño institucional (Ackerman, 2007: 33). Sin embargo, el Jefe de Gobierno veía a la transparencia más como un problema, que como un nuevo valor de la democracia y de la administración local que podría aumentar su legitimidad, calidad y eficiencia, ya que AMLO buscaba limitar la capacidad del órgano garante a funciones de asesoría y consultivas. Por consiguiente, el desarrollo institucional del DAIP sería conflictivo y contingente (incierto, cambiante) para la ciudad.

Del anterior contexto surgirán diversas implicaciones para el desarrollo institucional del DAIP, entre las más importantes podemos señalar:

- 1) Se disuelve en Marzo de 2003 el Consejo de Seguimiento a la Transparencia de las Finanzas Públicas del Distrito Federal, dando paso al *Consejo de Información Pública del Distrito Federal (CONSI)*; y
- 2) *El 8 de Mayo de 2003 se publica la LTAIPDF en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.* Sin duda, el proceso de institucionalización del DAIP registraba un menor déficit al contar ya con un normatividad específica para la materia.

Sin embargo, desde los inicios de la institucionalización del DAIP y la transparencia, ésta se asume como un problema por parte de la Jefatura de Gobierno, pues el CONSI contará con mayor autonomía que el anterior Consejo creado por el bando número 15. Prueba de lo anterior es la postura del Jefe de Gobierno al interponer una

controversia constitucional en junio de ese mismo año respecto de la designación de tres de los doce consejeros que integran el CONSI, pues se argumentaba que su designación no fue transparente y constitucional, además de que AMLO estaba en contra de su financiamiento, lo que afecta la garantía del derecho (Grajeda, 2003). En este aspecto, Guerra Ford (2011: 55) señala que las facultades legislativas mueren sin un presupuesto adecuado. Lo que buscaba el Jefe de Gobierno era detener la instalación del CONSI hasta que la corte resolvería su petición. En este sentido, el 8 de agosto del 2003, el ministro Genaro Góngora Pimentel, niega momentáneamente la instalación del CONSI.

No obstante, la ministros de la Segunda Sala de la SCJN resuelven por unanimidad en noviembre del 2003 que impedir la integración del Consejo de Información Pública del Distrito Federal y rechazar su financiamiento, violenta el derecho a la información de los ciudadanos, pues sería una afectación grave a la sociedad al no contar con el órgano especializado al cual deben acudir los ciudadanos para solicitar información (Gómez, 2003). La SCJN señaló que a pesar de que se invalidara la designación de los tres consejeros, no se afectaría el funcionamiento del CONSI, pues es un órgano colegiado formado por 12 miembros, en el cual las decisiones se toman por mayoría. Por consiguiente, se ordena la instalación inmediata del Consejo de Información Pública del Distrito Federal, negando la controversia constitucional al Jefe de Gobierno.

Sin duda el GDF asume a la transparencia como un problema, pues no sólo tiene implicaciones para los derechos humanos, sino también para el entramado organizacional e institucional de la administración local. Al Jefe de Gobierno le causaba severos dolores de cabeza enfrentarse a la idea de tener que implementar, a nivel local, lo impulsado por la ola internacional de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y las reformas de Estado que ello implicaba. En ese entonces AMLO ocupaba el segundo puesto de importancia en el país, la Jefatura de Gobierno, lo que invariablemente lo posicionaba como un posible candidato de las izquierdas en México para el proceso electoral 2006-2012, por lo que, de acuerdo a plan político de acción, la transparencia era vista como un instrumento de reforma del Estado por parte de los grupos de derecha. Sin embargo, la transparencia antes que ser una reforma institucional, es una garantía social que se sustenta como un derecho fundamental, el

derecho de acceso a la información pública, por lo que la afectación de cancelar esta garantía sería sumamente grave para los ciudadanos.

Ahora bien, desde una perspectiva de la NGP, la transparencia y sus reformas institucionales, así como organizacionales, el Jefe de Gobierno tenía que pasar por dos etapas tortuosas para lograr un cambio organizacional e institucional en la Administración Pública Local:

1) *Etapa racional o técnica*: Se busca crear un marco legal y normativo de la transparencia. Lo anterior permitiría encauzar la actividad gubernamental. *Se asume que esto es una respuesta expedita a las nuevas exigencias de la reforma del Estado*. Sin embargo, esto no es suficiente, pues el cambio organizacional implica paciencia, pero, sobre todo, un cambio cultural, de ahí que surja una segunda etapa (Vergara, 2008; cursivas mías). Lo anterior se muestra en el caso del DF desde la iniciativa de ley en la materia por parte del Partido Democracia Social en 2001, hasta la aprobación de la primer ley de LTAIPDF en mayo de 2003, y las diversas reformas que el marco legal ha sido objeto.

2) *Etapa cultural*: sin duda, en toda organización, por las relaciones sociales cotidianas que practica se crea una rutina organizacional, dicha rutina es la ventana por la cual se asume una relación con el mundo y, que al mismo tiempo, deviene invariablemente en la toma de decisiones. Para insertar a la transparencia en el cambio organizacional es necesario insertarla como un valor de la administración pública, un valor que, a su vez, tiene que convertirse en rutina. Lo anterior implica un largo periodo para que suceda, pero ello no implica que no pueda materializarse (Vergara, 2008). Para el DF esto se hace evidente desde el 18 de diciembre de 2003, en el que se publican en la Gaceta Oficial del Distrito Federal los lineamientos para la instalación y funcionamiento de las Oficinas de Información Pública (OIP) en todo el interior de la Administración Pública. Con ello se buscaba iniciar una serie de modificaciones organizacionales que eliminaran la secrecía y la opacidad dentro de las instituciones del DF. De este modo se buscaba iniciar la aceptación del DAIP y la transparencia en las rutinas y redes organizacionales.

Para el Ejecutivo local era evidente la reticencia a la implementación de un dispositivo institucional en la materia. En su valoración, eran muy altos los costos de la

implementación de un nuevo derecho, empero, el DAIP y la transparencia serían una inversión que permitiría modificar la administración pública para hacerla más legítima y eficiente, lo que aumentaría la confianza social hacia las instituciones. A pesar de la reticencia del Ejecutivo, en el periodo de litigio entre el Jefe de Gobierno y la ALDF de junio a noviembre de 2003, se debatieron nuevas modificaciones a la LTAIPDF. Ahora bien, en dicho periodo ya se había renovado la ALDF, por lo que la dinámica entre fuerzas tendría variaciones:

GRÁFICA 2 .III LEGISLATURA ALDF



Fuente: Resultados del Sistema Electoral, IEDF.

Se observa que las fuerzas políticas tuvieron reacomodos. En primer lugar el PDS no logra la votación necesaria para lograr escaños dentro del órgano legislativo, recordemos que fueron ellos los primeros que impulsaron una reforma sobre el DAIP y la transparencia. En suma, el PRD se consolida como la primer fuerza política con 37 legisladores, quedando en segundo lugar el PAN con 16, además el PRI con 7 diputados, registrando una caída el Partido Verde con 5. Con esta nueva dinámica de fuerza dentro de la ALDF, su III Legislatura aprueba modificaciones a la LTAIPDF el 16 de diciembre de 2003, aún sin que el CONSI fuera instalado. Con las reformas el CONSI deja de ser un *ombudsman* con acotadas posibilidades de vigilar el cumplimiento de la ley y se convierte en un órgano con facultades para investigar y, en su caso, también revocar o modificar las resoluciones de los

entes públicos que nieguen información pública y obligarlos a entregar información que se solicite (Villanueva, 2003). Con ello, las resoluciones del Consejo eran vinculantes.

Las reformas del 2003 abrieron la posibilidad para que los ciudadanos tengan un verdadero órgano garante en la materia, y no sólo una obra de teatro que simulara garantizar el DAIP a los ciudadanos, colocando al consejo como un verdadero órgano de vigilancia y resolución de inconformidades, y la socialización del conocimiento en la Ciudad de México. En medio del anterior panorama, los consejeros del CONSI rinden protesta el 2 de marzo de 2004 gracias a la resolución de la SCJN.

Ahora bien, 2003 es un año trascendental para el proceso de institucionalización de la transparencia y el acceso a la información en la ciudad capital. Muestra de ello, es que en mayo se aprueba la LTAIPDF, así como el 18 de Diciembre de 2003 los lineamientos para la instalación y funcionamiento de las Oficinas de Información Pública (OIP) dentro de toda la Administración Pública del Distrito Federal. No obstante, recordemos que las instituciones creadas por los gobiernos posrevolucionarios se encontraban diseñadas para ejercer y preservar las lógicas autocráticas en el ejercicio del poder político. Qué duda cabe que un ejemplo de aquellas lógicas es la *patrimonialización de la información* por parte de los servidores públicos. Asimismo, hablamos de otras inercias institucionales provocadas por el ejercicio autocrático del poder: 1) secretismo; 2) corrupción; 3) nepotismo; y 4) discrecionalidad.

Lo que se buscaba con la publicación de dichos lineamientos era iniciar un proceso de democratización dentro del funcionamiento institucional de toda la administración pública. Empero, los alcances que esto tendría serían mínimos, pues tenemos instituciones que en todo su funcionamiento reproducen lógicas autocráticas del poder, ideas por las cuales fueron diseñadas. Con el establecimiento de dichos lineamientos tan sólo se le buscaba sacar un chipote democrático a las instituciones que habían sido construidas en el proceso posrevolucionario desde una perspectiva autocrática. Sin embargo, lo anterior no impide señalar el avance que representa el inicio de un proceso de ingeniería institucional más sofisticado para hacer funcionar la transparencia en el DF, aunque en ese periodo, toda

la administración pública del DF tendría severas reticencias sobre las implicaciones de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Como era de esperarse, el nuevo instrumento jurídico publicado en 2003 tendría ciertas lagunas, la principal tenía que ver con la constitución del CONSI, órgano garante en ese entonces. Recordemos que el CONSI se constituía por tres representantes de los órganos ejecutivo y judicial, cuatro del órgano legislativo, uno por cada órgano autónomo, y tres representantes de la sociedad civil. El inconveniente era claro: *un derecho fundamentalmente ciudadano se encontraba cooptado por actores de la sociedad política e institucional del Distrito Federal*. Es cierto que ninguna institución es neutral, pero la intención de crear organismo autónomos es que los incentivos sean mayores para la imparcialidad; no obstante, los Consejeros al ser designados por la ALDF, compuesta por las fuerzas políticas, hace del CONSI, una institución inmersa en las luchas políticas, pues se busca componer al órganos de cuotas de partido, lo que evidentemente favorece al PRD por su posición de primera fuerza política en la ALDF en su III Legislatura. Las instituciones son construidas por actores triunfantes en el proceso de decisión. En esta construcción se busca impulsar cierto proyecto, con la autonomía del CONSI se pretende que existan mayores incentivos para la neutralidad, no sin olvidar que la neutralidad política dentro de las instituciones, sólo es un tipo ideal; es decir, un proyecto que se desea alcanzar, pero que difícilmente se logrará.

Otra dificultad operativa del CONSI radicaba en su alto número de integrantes, al respecto, el Comisionado Ciudadano del actual INFODF, Jorge Bustillos, señala lo siguiente:

Reunir a todos era misión imposible, yo era secretario técnico, y a lo largo de la existencia del CONSI, de marzo de 2004 a marzo de 2006, el CONSI logró reunirse unas 6 u 8 veces, entonces resolvía casos que ya se habían pasado mucho tiempo. De ello el primer recurso que se resuelve cuando es resuelto se dice que la queja ya es extemporánea, pues se resuelve tantos meses después que se le consideró así (Jorge Bustillos Roqueñí, entrevista personal, 27 de Enero de 2012)

Asimismo, otro déficit que afectaba directamente a la esfera de la sociedad eran los requerimientos que se establecieron legalmente para acceder a la información:

[Teníamos una] ley en el DF que condicionaba el acceso a la información, pues las personas que estaban interesadas tenían que acudir personalmente a las oficinas gubernamentales, acreditarse con una copia de su credencial de elector y llenar ahí su solicitud a mano. Muchas veces ese ejercicio estaba sujeto a que el solicitante diera una explicación sobre la solicitud de esa información, cómo diciendo la autoridad: para saber cómo te la doy o qué onda, ¿cómo para que la necesitas?, entonces eso inhibía mucho el ejercicio del derecho. Además de que había muchos otros obstáculos, entre ellos, no había la posibilidad de que la gente tuviera una protección a su derecho de manera expedita (Jorge Bustillos Roqueñí, entrevista personal, 27 de Enero de 2012).

Por ello, a todas luces, el entramado institucional diseñado, así como la vinculación de éste con la sociedad, tenían un absoluto desfase con las exigencias sociales de garantizar a plenitud un derecho humano. *Por lo anterior, la ALDF, el 7 de julio de 2005, discute nueva reformas a la LTAIPDF, las cuales se publican el 28 de octubre de 2005.* De este modo, se publican en la GODF reformas, derogaciones y adiciones a la LTAIPDF. En dichas modificaciones a la ley destaca la formación del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF) que sustituiría al CONSI, dándole un carácter de operación como tribunal administrativo, igual que el IFAI a nivel federal (Cunill, 2006: 33). Dicho órgano garante se encontraba diseñado para tener un carácter netamente ciudadano, pues surge la categoría de Comisionado Ciudadano que suplantaría la figura de Consejero en el CONSI. A pesar de ello, un momento importante para la sociedad capitalina fue la publicación, un mes después de aprobada la nueva ley, de la reforma al artículo segundo transitorio, en el que se establece como fecha límite para la designación de los Comisionados Ciudadanos el 31 de marzo de 2006. Afortunadamente, la elección de Comisionados no encontraría grandes conflictos, pues la conformación del CONSI fue aprobada por la principal fuerza política, el PRD. Así el 30 de marzo quedó constituido el INFODF formado por cinco Comisionados Ciudadanos y, con ello, la desaparición del CONSI.

2.3 El INFODF, el derecho de acceso a la información y la transparencia: Un vínculo contingente

En el nuevo proceso de institucionalización el INFODF es crucial, pues “no basta con la publicación de leyes para que los derechos sean ejercidos y garantizados, sino que es necesario tener instancias con capacidad jurídica y presupuestaria” (Guerra, 2011: 30). Sin duda, los organismos son agentes de cambio institucional que influyen en todo el marco

normativo (North, 1990). Sin ellos, el desenvolvimiento del marco institucional no sería el mismo. Por lo anterior, el INFODF, trata de conducir a las instituciones del DF a un proceso en donde acepten a la transparencia como un valor, y no como un problema. Lo anterior será una ruta larga y de tenue cambio. Como señala Douglas North (1990): el cambio institucional es un proceso complicado porque los cambios existentes al margen pueden ser consecuencia de los cambios en cuanto a normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva. En adición, las instituciones generalmente cambian de un modo incremental y no de un modo discontinuo.

El individuo al estar limitado por información asimétrica requiere de un complejo andamiaje institucional para tener una estructura que permita la vigencia de la libertad (North, 1990). Por ello, el INFODF aumenta la certeza social, fortaleciendo el lazo fundamental de unión social en torno a un tema de reciente creación. Sin embargo, el “individuo atomista autodeterminado o autoconstruido no puede ser el eslabón fundamental del lazo social, porque esta función recae en las instituciones” (Pereyra, 2009: 118). De ahí que el INFODF se muestra como parte de una política pública que trata de dar certeza al lazo social en referencia a la transparencia.

No hay que olvidar que el andamiaje institucional de la transparencia, sustentando en ese entonces en la LTAIPDF, es un conjunto de normas, en donde “la mayoría de las veces, las reglas y patrones comportamentales [...] inciden en los criterios y marcos valorativos que los individuos toman en cuenta a la hora de decidir, por lo que sus decisiones responden más a los criterios de rutinas, costumbres y experiencias previas que maximizan sus preferencias” (Del Castillo, 1997: 22).

Por tal motivo, *se sostiene que el INFODF trata no sólo de cambiar las instituciones formales, sino fundamentalmente las informales, marcadas por una fuerte cultura autocrática*. En este aspecto, las instituciones buscan influir en el comportamiento humano, sin ellas la formación de cohesión social sería inexistente, tan sólo una metáfora. El Instituto se encuentra en sintonía con la influencia global, ya que actualmente existe una tendencia de crear organismos con autonomía que ejercen labores de gobierno; pero que no forman parte de la esfera clásica de las instituciones del Estado.

No obstante, las nuevas atribuciones del Instituto obligarían a la adecuación del marco normativo. *Así, el 29 de Mayo de 2006, se vuelve a reformar la LTAIPDF, dando como resultado la exclusión de la intervención de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial en sus resoluciones.* Gracias a ello, se le otorga al INFODF un carácter ciudadano; pero sobre todo, formándolo como un Instituto con mucha mayor autonomía para la toma de decisiones. En consecuencia, el INFODF quedaría conformado por cinco representantes de la sociedad civil denominados Comisionados Ciudadanos. En este aspecto, el 5 de enero de 2007 se publican nuevas reformas en las que se reforma el primer párrafo del artículo 58 de la LTAIPDF, con ello se incorporaría un Comisionado más a los cinco ya existentes, dejando al INFODF con seis representantes ciudadanos.

De esta manera, se crea un organismo autónomo que, de acuerdo a la doctrina constitucional moderna, cumple funciones del Estado, sin ser parte de los órganos Legislativo, Judicial y Ejecutivo. En suma, los organismos autónomos surgen como un elemento clave en la reforma del Estado y, en especial, en su reforma administrativa con la Nueva Gestión Pública. De este modo, “los organismos autónomos son instituciones públicas en las cuales se delega la operación de elementos medulares del orden democrático liberal” (Ackerman, 2007: 17-18). Ahora bien, las principales razones para crear órganos de tipo autónomos son:

El separar las facultades que tiene el gobierno para elaborar y promover políticas públicas de sus facultades regulatorias. Al aislar las decisiones regulatorias más importantes de posibles injerencias económicas, y al contar con un proceso basado en criterios técnicos económicos, se esperaba que los incentivos para el funcionamiento de estas nuevas instituciones estuvieran perfectamente sincronizados con los retos en materia de competencia y con el fortalecimiento de los derechos de los consumidores, logrando de este modo mejorar la eficiencia económica y regulatoria. Aún más, la principal fuerza detrás de la creación de estas agencias fueron las preocupaciones de los mercados y la necesidad de generar certidumbre para los inversionistas, separándolas aparentemente de los sesgos políticos (López y Haddou, 2006: 15)

De tal suerte que el INFODF tendría que emprender acciones de Estado con un fuerte vínculo ciudadano; aunque, no necesariamente así sucede. Sin embargo, su capacidad para cumplir los objetivos de la norma serían imposibles si no cuenta con autonomía empoderada, esto es, “las facultades legales que le den ‘herramientas’ y le permitan hacer valer su autoridad (por ejemplo, amplios poderes de investigación y sanción), así como una

estructura institucional que fomente tanto la profesionalización como el comportamiento ‘proactivo’ de sus empleados” (Ackerman, 2007: 41). Dicho esto, el marco normativo local sería objeto de una nueva reforma que habrían impulsado las reformas al artículo 6° constitucional el 20 de Julio de 2007. Las reformas buscaban estandarizar las leyes locales de toda la República en condiciones mínimas y paritarias para todas las entidades federativas. La situación problemática se manifestaba por las diferentes formas en que se ejercía y se hacía válido el DAIP en toda en el país. De este modo, se busca poner en sintonía a las leyes locales con la ley federal.

Por consiguiente, el 28 de Marzo de 2008 se publica la nueva LTAIPDF. En el nuevo instrumento normativo se le atribuyen diversas facultades al INFODF, en las que destacan seis, contenidas en el artículo 71 de la LTAIPDF:

- Emite opiniones y recomendaciones sobre temas relacionados con las mencionadas leyes; específicamente dirige recomendaciones a los entes públicos respecto a la información que están obligados a publicar y mantener actualizada y sobre las clasificaciones de información hechas por los Entes Públicos.
- Resuelve los recursos de revisión que se interpongan contra los actos y resoluciones dictados por los entes públicos con relación a las solicitudes de acceso a la información y de acceso, rectificación, cancelación u oposición de datos personales.
- Organiza seminarios, cursos, talleres y otras actividades para promover el conocimiento de las mencionadas leyes.
- Evalúa el acatamiento de las normas en materia de transparencia y publicidad de los actos de los Entes Públicos, así como de protección de datos personales.
- Establece políticas y lineamientos de observancia general y obligatoria para el manejo, tratamiento, seguridad y protección de los datos personales que estén en posesión de los entes públicos y expide normas que resulten necesarias para el cumplimiento de la Ley de Protección de Datos Personales.
- Diseña y aprueba los formatos de solicitudes de acceso a la información pública, así como de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales.

Con los puntos antes mencionados, el entramado institucional ya no es tan endeble en materia de transparencia. Lo anterior es destacable, más no suficiente, ya que existen ciertas barreras para que el DAIP tenga las posibilidades de ejercerse por todos los capitalinos, así como la existencia de diversas reticencias por parte de las agencias del Estado para transparentar sus actividades como la patrimonialización de la información o los claro-oscuros, por lo que existen diferentes acciones como hacer leyes restrictivas que buscan hacer regresivo el DAIP, es decir, impedir su avance y consolidación, lo que se verá más adelante, esto debido a que el DAIP pretende formar, expandir y consolidar ciudadanía.

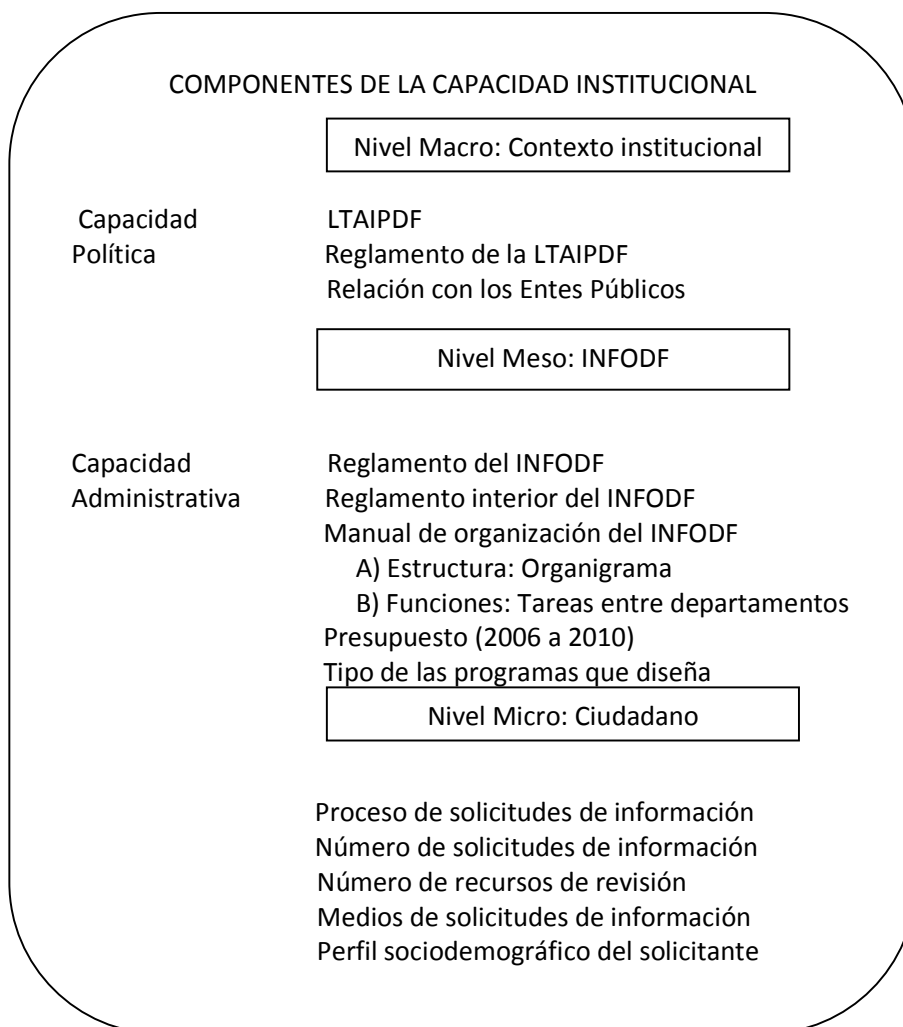
2.4 La capacidad institucional del INFODF

Con la reconstrucción del surgimiento del DAIP y la transparencia en el DF. En este subapartado se muestra la metodología que se emplea en este capítulo y el último a lo largo de la investigación, y así lograr la evaluación de la capacidad institucional del DAIP y la transparencia en la Ciudad de México. A partir de este momento, se evaluará el papel del INFODF para cumplir las tareas que le mandata la ley y, por las cuales, fue creado. La labor del Instituto es fundamental para medir la capacidad del Estado, a nivel local, en el cumplimiento de un nuevo derecho humano, así como de las reformas administrativas para llevarlo a cabo. El tema de la ciudad es sumamente importante para la vida del país, pues su desarrollo o involución tiene una repercusión no sólo local, sino nacional. Por consiguiente, se establecerán los tópicos concretos por las cuales pasa la evaluación de la capacidad institucional del órgano garante de la transparencia en el Distrito Federal.

En el primer capítulo se mostraron los niveles de estudio, las dimensiones, así como las herramientas analíticas⁴⁵ para comprender y evaluar la capacidad del Estado en el cumplimiento de un nuevo derecho y un nuevo valor dentro de la administración pública. Por tal motivo, en este rubro se mostrarán los indicadores específicos a cada nivel de estudio:

⁴⁵ Las herramientas a las que me refiero fueron definidas en parte de metodología del primer capítulo. Son en concreto la capacidad política, administrativa, indicada, efectiva y de resultados, véase apartado 1.2.

FIGURA 6. MARCO PARA EL ANÁLISIS DE LA CI DEL INFODF



Fuente: Elaboración propia con base al modelo de Rosas, 2008.

En el presente capítulo se aborda el nivel meso, dejando para el capítulo tres la evaluación del nivel micro. Ahora bien, dentro de cada nivel se aprecian los indicadores respectivos. En cada apartado se abordarán de forma concreta cada indicador y objetos de estudios. Respecto de la capacidad indicada, efectiva y de resultados, se usarán como herramientas interpretativas en todos los niveles, por lo que se recomienda tenerlas presentes a lo largo de la evaluación.

Capacidad política

En este subapartado se estudiarán el tipo de relaciones que existen entre los Entes Públicos y sus rutinas organizacionales con la sociedad civil y la sociedad atomizada, esto mediante los diversos procedimientos para realizar solicitudes de acceso a la información, lo que en la práctica operativiza el ejercicio del derecho. La *capacidad política* se refiere básicamente al tipo de relación por parte del Estado con los sectores sociales, enmarcado en ciertas reglas y normas⁴⁶. La interacción interinstitucional es un proceso conflictivo, pues muchas veces las rutinas, metas, visión y misión de cada organización es distinta, lo que implica una relación áspera, como ejemplo tenemos el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), en el que uno de sus objetivos es la reserva de información que puede afectar la seguridad de la nación; en cambio, el IFAI busca la apertura de información pública. Con la interacción entre las dos instituciones, sus relaciones se vuelven conflictivas, pues cada una marca los criterios para reservar o dar apertura a la información, por lo que el marco legal, entendido como las “reglas del juego”, se vuelve objeto de diversas interpretaciones y presiones. Por lo que es pertinente estudiar en qué medida cada Ente Público cumple con sus obligaciones de transparencia.

Es importante señalar que en la presente investigación se estudiarán los elementos institucionales por los cuales se realiza el contacto con la sociedad civil; no obstante, se pondrá mayor énfasis en los canales institucionales que establece el marco normativo, así como el INFODF, para vincularse con la *sociedad atomizada*, es decir, no organizada, con el entramado institucional del DAIP y la transparencia en la ciudad.

El primer instrumento normativo que establece cierto tipo de relación del poder local con los grupos sociales y ciudadanos es la LTAIPDF. De este modo, la ley señala lo siguiente:

Art. 1º Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en el territorio del Distrito Federal. [Se] tiene por objeto transparentar el ejercicio de la función pública, *garantizar el acceso efectivo de toda persona a la información pública* en posesión de los órganos locales: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y

⁴⁶ Véase el primer capítulo en la sección de metodología.

Autónomos por ley, así como de cualquier entidad, organismo u organización que reciba recursos públicos del Distrito Federal (LTAIPDF, 2008: 1; cursivas mías)

De entrada la ley es ambiciosa, pero, qué marco normativo no lo es. La concreción normativa de la LTAIPDF puede ser ejercida por la ciudadanía de forma universal, es decir, “no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o razones que motiven el pedimento [de información] salvo en el caso del derecho a la Protección de Datos Personales” (LTAIPDF-Art.8, 2008: 3), todo ello en términos teóricos, y si se quiere, ideales. ¿Será que la LTAIPDF es una carta a Santa Claus?, o si se tiene aún más fe, ¿a los Reyes Magos? Cualquier tipo de derecho humano, incluido el DAIP, se encuentra garantizado por diferentes normas, empero, cualquier derecho siempre encontrará reticencias, tanto estructurales, como coyunturales, las cuales impidan su pleno ejercicio, hablo concretamente de la pobreza, desconocimiento del derecho, discriminación social e institucional, así como una de las más importantes: *las técnicas de garantía*, las cuales pueden ser incluyentes; pero también excluyentes. Por lo anterior, señala Flores-Trejo (2006: 1): las leyes de acceso a la información son un instrumento para un fin, el de garantizar un nuevo derecho, y no un fin en sí mismo. Lo anterior cobra sentido en la medida en que se piensa en los mecanismos concretos por los cuales se puede ejercer el derecho, como ejemplo tenemos para el caso de la ciudad, el correo electrónico, de forma presencial, vía INFOMEXDF o, mediante teléfono.

Desde lo anterior, todo derecho tiene dos caras: la primera de los lineamientos legales, y el sentido de la norma, lo que nos remite a la interpretación de las bases axiomáticas (prescriptivas) de cada marco legal. La segunda son las técnicas de garantía, entendidas como los mecanismos que se implementan para hacer efectivo el derecho. Dichas técnicas se muestran como las vías concretas por los cuales el derecho deja de ser una carta a los Reyes Magos, y se convierte en una carta directa al Estado, siendo éste un ente concreto que detenta las herramientas para garantizarlo. Como señalan Holmes y Sunstein (2011: 75), todos los derechos son positivos⁴⁷, pues sólo es posible garantizarlos

⁴⁷ Se hace una distinción entre derecho negativos, de no intervención del Estado, y derecho positivos, con intervención estatal. Sin embargo, Holmes y Sunstein (2011) concluyen que todo derecho es positivo, pues requieren de los instrumentos del Estado para ser garantizados. Para demostrarlo nos da tres ejemplos: 1) derechos políticos, los cuales son posibles gracias a que el Estado provee de recursos e infraestructura (casillas) para efectuar las votaciones y materializar el derecho; 2) derechos civiles, se dan cuando el Estado mediante los tribunales, como ejemplo del Poder

mediante la intervención del Estado. Un derecho da por sentado que el gobierno es capaz de actuar en beneficio de los ciudadanos. De tal forma, es en las técnicas de garantía en donde se hace la evaluación de la *capacidad efectiva*, pues en ella encontramos las características de las políticas públicas, las cuales se diseñan para generar el mayor valor social posible, en este caso, el ejercicio universal e incluyente del DAIP.

Lo destacable es que la LTAIPDF busca que cualquier persona pueda ejercer el DAIP sin ofrecer ninguna justificación o razón de la solicitud de la información. La LTAIPDF en su artículo 8° trata de materializar en el Distrito Federal lo establecido por el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicho artículo afirma la consagración legal y política de la libertad de expresión, la cual “protege principalmente al emisor de la información, es decir, a la persona que expresa sus ideas y pensamientos frente a la eventual intervención de un tercero —autoridad o persona—” (López, 2009: 11). De este modo, hablamos de la posibilidad de ejercer un derecho que propicia la libertad negativa; esto es, “entender la libertad individual [...] como ausencia de coerción” (Mouffe, 1998: 92). Pero que también afirma una libertad positiva, es decir, “la libertad como autonomía u obediencia a las leyes que cada uno prescribe a sí mismo” (Bobbio, 2000: 154).

Ahora bien, el tema de la libertad de expresión, tal y como lo señala López Ayllon (2009), se conforma de tres elementos que lo hacen reconocible a nivel contemporáneo. Me refiero a las libertades de *buscar*, *recibir* y de *difundir* información. Todas ellas contenidas dentro de la gran complejidad que entraña la mencionada libertad de expresión. De acuerdo a estos tres elementos mencionados: buscar, recibir y difundir información, la libertad de expresión, antes del siglo XX, se centró en la protección del emisor de la información; sin embargo, con el surgimiento de regímenes autocráticos en Europa, se usó a los medios de comunicación como herramientas de la propaganda gubernamental, lo que “aniquiló el pensamiento libre y la capacidad de disentir” (López, 2009: 11). En el Distrito Federal se desarrolla una ley local para el DAIP y la transparencia, considerada como modelo en otras

Judicial del Estado, le da validez a un contrato; y 3) derechos sociales, la construcción de un sistema de bienestar que garantice el derecho a la educación mediante la construcción de escuelas y universidades públicas, así como sistemas de asistencia social vía la creación de clínicas y hospitales, todo ello financiado por el Estado, lo que implica su intervención, convirtiendo así todos los derechos en positivos. En lo anterior, el DAIP no es la excepción.

regiones del país, así como de otros estados nacionales⁴⁸. La presente ley tiene fortalezas y virtudes; pero no es infalible, presentando varias limitantes, como los pocos mecanismo legales que obligan a la difusión del derecho, entre otros aspectos, que se estudiarán más adelante.

Un punto que es sumamente relevante e innovador para el caso del Distrito Federal es la forma de hacer solicitudes de acceso a la información. En el DF existen cuatro formas: 1) por *escrito* entregándola a las Oficinas de Información Pública (OIP) de cada Ente Público; 2) mediante *herramientas electrónicas* como el sistema INFOMEX o, 3) por *e-mail*; y 4) por *teléfono* mediante el programa TEL-INFODF.

En cuanto a la difusión del DAIP, la LTAIPDF sólo establece tres líneas de acción, las cuales se plasman en los artículos 33, 34 y 35. Ahí sólo se trazan dos formas para difundir el DAIP:

- 1) capacitar a los servidores públicos, lo que nos ubica en la esfera institucional y no en la labor social de comunicación para promover el derecho con la sociedad, y
- 2) proponer la inclusión de los temas de la transparencia y el derecho de acceso a la información en los planes de estudio a nivel preescolar, primaria, secundaria, normal y superior.

Sin embargo, hay que recordar que el GDF no tiene injerencia en los niveles preescolar, primaria y secundaria, sino que el encargado es la SEP, lo que complica aún más la labor de negociación intergubernamental, pues la decisión de incluir estos temas no depende del gobierno local; a pesar de que el impacto social sea local, y no nacional. Como es posible observar, la ley presenta un serio déficit en materia de difusión y promoción, pues no se habla de ninguna otra forma para tener un acercamiento ciudadano. De este modo, la responsabilidad queda enteramente en el INFODF y los programas que pueda diseñar para lograr ese acercamiento. De ahí la importancia de evaluar el tipo de programas que el instituto diseña e implementa (capacidad efectiva).

⁴⁸ Véase la Métrica de la Transparencia 2010 donde las calificaciones al marco normativo del DF la colocan con la mejor ley del país.

La interacción con los Entes Públicos

Ahora bien, la LTAIPDF sí se encuentra reglamentada, lo que fortalece la *capacidad administrativa*. A diferencia de otras leyes, como la de participación ciudadana, la cual no se encuentra reglamentada. La falta de reglamentación complica profundamente el funcionamiento de los Comités Ciudadanos y la aplicación de los diez instrumentos de participación ciudadana que buscan materializar el ideal de la participación que toda sociedad democrática pretende. Así, el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (en adelante RLTAIPDF) señala que:

Art.9. Los entes de la Administración Pública podrán establecer mecanismos de colaboración para la implementación de sistemas informáticos que faciliten a las personas el uso de formas electrónicas, formatos de llenado electrónico y firmas electrónicas para recibir y atender solicitudes de información e integrar un sistema único de solicitudes de información, conforme a los lineamientos y directrices que expida el Jefe de Gobierno (RLTAIPDF, 2008: 26).

En este aspecto hay varios déficits observables empíricamente. En primer lugar, la ley señala que los Entes Públicos *podrán*, mas no *deberán*, implementar sistemas electrónicos para facilitar el ejercicio de acceso a la información. Esto nos coloca en una situación de voluntarismo político, y no de responsabilidad institucional.

Asimismo, en el artículo 24 del RLTAIPDF se le asigna la responsabilidad a la Secretaría de Educación Pública del Distrito Federal de valorar la aplicación de las propuestas del INFODF respecto de la difusión del DAIP. Con ello, la *capacidad política* del INFODF se ve reducida, pues no depende del Instituto que se apliquen las propuestas que éste diseñe. Al entrar en la búsqueda de la cooperación intergubernamental con la Secretaría de Educación, se olvida que esta Secretaría no puede intervenir en el entramado educativo del DF, salvo en el caso del Instituto de Educación Media Superior (IEMS). En este rubro, se observa un vínculo dinámico entre derechos, hablamos del derecho social a la educación, siendo un derecho de tercera generación, con un derecho de cuarta generación, como lo es el DAIP. El objetivo con ello es claro: *formar una cultura de la transparencia en las nuevas generaciones*.

Un análisis riguroso del contexto institucional del DAIP nos arroja que este derecho ha sido pensado preponderantemente desde las instituciones; es decir, la ley y el reglamento de transparencia local nos dice que los esfuerzos de ingeniería institucional se han centrado en el funcionamiento entre instituciones, así como en la dimensión organizacional de los Entes Públicos, olvidando con ello que es un derecho humano, y no un derecho institucional. La falta de ingenio para obligar, desde la ley, a la difusión del DAIP es alarmante. Como se analizará en el capítulo tres, el INFODF y las leyes de transparencia locales olvidan las condiciones reales de la ciudadanía del DF, las cuales son variadas en cuanto ingreso, ocupación, educación, entre otros factores. Por ello, es necesario (re)pensar las políticas y programas de gobierno para tener un mayor acercamiento con la ciudadanía y darle un enfoque de derechos humanos a las políticas públicas del DAIP, así como a los programas del INFODF.

La facultad de sanción del INFODF

Otro aspecto que requiere ser contemplado es la facultad de sanción del órgano garante, el INFODF. *La LTAIPDF no prevé el otorgamiento de facultades a este Instituto para aplicar sanciones a los servidores públicos del Gobierno del Distrito Federal, o cualquier otro organismo público del Distrito Federal, tampoco a los Entes Públicos obligados en materia de Transparencia.* Sin embargo, le da atribuciones para dar vista a los órganos de control cuando advierta infracciones a la Ley. Por lo que las conductas de los Entes Públicos sólo podrán ser sancionadas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y las autoridades competentes, en este caso, las contralorías.

De acuerdo al artículo 94 de la LTAIPDF, se desprende que el Instituto denunciará ante la autoridad competente (el órgano de control interno del Ente Público en caso de que exista o a la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal) las probables infracciones cometidas. Por otra parte y respecto a las resoluciones emitidas por el Instituto en los recursos de revisión, éstas tendrán el carácter de definitivas, inatacables y obligatorias para los Entes Públicos, por lo que en caso de incumplimiento de conformidad con el artículo 91, de la Ley de la materia, se dará aviso al superior jerárquico para que

ordene el cumplimiento y de persistir el incumplimiento se dará vista al órgano de control interno para que inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente.

Respecto al procedimiento para la atención de las denuncias por posibles incumplimientos a las obligaciones de oficio, establecidas en el Capítulo II, Título Primero, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, es decir, por incumplimiento en la difusión de la información de oficio que deben publicar los Entes Públicos en sus portales de Internet, el Instituto tiene la atribución de dar vista al órgano de control interno para que resuelva lo que a su derecho corresponda en los siguientes casos:

1. Cuando el ente público no rinda el informe del cumplimiento a la resolución que emita el Pleno del Instituto, con motivo de los incumplimientos denunciados relativos a las obligaciones de oficio, y se haya hecho del conocimiento del superior jerárquico y persista el incumplimiento.
2. En caso de que el dictamen emitido por la Dirección de Evaluación y Estudios, dentro del procedimiento de denuncia respecto del informe rendido por el ente sea en el sentido de incumplimiento, se haya hecho del conocimiento del superior jerárquico de dicha situación para que ordene el cumplimiento de la resolución y persista el incumplimiento.

Es importante aclarar que si la denuncia que se formula por un particular no versa sobre presuntos incumplimientos a las obligaciones previstas en el Capítulo II, del Título Primero de la Ley, sino de actos de servidores públicos en general; esto es, actos no referentes a las obligaciones de transparencia, se turnará al órgano de control para su conocimiento.

Ahora bien, respecto a las sanciones que se impongan derivadas del procedimiento de responsabilidad seguido por el órgano de control, se observará el artículo 56 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para su correcta aplicación. *De los preceptos legales antes enunciados y los argumentos vertidos con anterioridad, se reitera que las sanciones son aplicadas por los órganos de control, y dependiendo de la competencia resuelve la Contraloría General del Gobierno del Distrito Federal o la*

Contraloría Interna del Ente Público, no el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Distrito Federal.

La incapacidad del Instituto para aplicar sanciones, merma su labor de órgano garante. Al respecto, el ex-Comisionado Bustillos del INFODF, señala lo siguiente:

Hay quienes prefieren que en esta garantía del derecho exista, como atribución del órgano garante de la transparencia, la posibilidad de sancionar, o sea que no pase a otra instancia para establecer sanciones, sino que sea el órgano garante el que las aplique, ya sean económicas y administrativas. Desde mi punto vista, yo creo que eso no sería pertinente para el DF, en otros lugares sí, ahora por qué en el DF no, las razones son que en donde operen bien las contralorías internas, no hay necesidad que el órgano garante de una ley especial, como lo es la ley de transparencia, supla las funciones de las contralorías, si las contralorías hacen bien su chamba, hay que dejarlas, y que el órgano garante de transparencia, garantice la transparencia, y que éste sólo le pase a los órganos de control interno las omisiones o infracciones que identifique que se cometen a la ley (Jorge Bustillos Roqueñí, entrevista personal, 27 de Enero de 2012).

Sin embargo, el Comisionado no contempla que para garantizar la transparencia, es necesaria la aplicación del *enforcement*; sin ello, el INFODF se vuelve una institución de papel, lo que reduce enormemente su capacidad institucional para garantizar el derecho que supuestamente está encargado de velar.

En suma, si la Contraloría General del Distrito Federal es la que al final del día garantiza el derecho de acceso a la información y la transparencia, nos podríamos preguntar: ¿para qué existe el INFODF? Recordemos que la Contraloría se encuentra apabullada de enormes tareas y responsabilidades de fiscalización, las cuales se centran en la evaluación y control de toda la Administración Pública Local, tales como: 1) fiscalizar los ingresos del entramado institucional del DF, respecto de su congruencia con los egresos; 2) expedir normas que regulen el funcionamiento de los órganos de control de la Administración Pública del DF; 3) coordinar las contralorías internas; 4) vigilar y supervisar el cumplimiento de las normas de control; 5) establecer las bases generales para la realización de auditorías; 6) establecer y coordinar con la Secretaría de Finanzas y la

Oficialía Mayor los sistemas de autoevaluación; 7) designar a los comisarios en los órganos de vigilancia, entre las actividades más destacables⁴⁹.

La labor de la Contraloría se sitúa preponderantemente en la esfera institucional. Por lo anterior, el Comisionado señala que dejemos que ellos garanticen la transparencia mediante la aplicación de sanciones; pero, ¿quién garantizará el derecho de acceso a la información? La falta de dientes en el INFODF la hacen una institución simbólica, de simple recomendación, en la cual el marco normativo carente de sanciones, hace que le tire la bolita a otra institución saturada por múltiples tareas institucionales; más no ciudadanas.

De este modo, el INFODF padece un tremendo problema para llevar a cabo el *enforcement*, pues en los hechos carece de instrumentos de sanción en la aplicación de la ley. Por ello, el Instituto se asemeja a un chihuahuero⁵⁰ recién nacido, que con cualquier intento de mordida hace que sus dientes se desplomen. La simple atribución de dar aviso a la Contraloría del DF y a los órganos de control interno hacen que su facultad de sancionar se reduzca a un simple ladrido. Qué duda cabe que lo anterior disminuye en demasía su *capacidad política* para garantizar la ley, lo que provoca tener un alto déficit institucional.

A nivel federal existe un debate interesante sobre si las resoluciones del IFAI deben ser apelables o inapelables. De acuerdo a la minuta enviada por el Senado en 2011 a la Cámara de Diputados, en el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se le otorga al IFAI la facultad de que sus resoluciones sean inapelables, no sin olvidar la necesidad de que las sanciones también puedan ser aplicadas por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, y en casos graves, en el Ministerio Público si la sanción ya no es administrativa, sino penal. En la última reforma del 2010 se establecía que las resoluciones del IFAI serían inapelables, pero que podrían impugnarse por los particulares ante el Poder Judicial. Lo que se busca es que no exista ninguna instancia superior al IFAI en materia de transparencia, cumpliendo así con el principio de especialización del artículo sexto.

⁴⁹ Las facultades y obligaciones de la Contraloría General del Distrito Federal se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 34.

⁵⁰ Se le denomina "chihuahuero" a una raza de perros miniatura que se descubrió en el norte de México, específicamente en el estado de Chihuahua, de ahí el nombre de la raza.

¿Cuál es la controversia? Se arguye que al darle carácter definitivo al IFAI, tan sólo los solicitantes pueden ejercer el derecho de recurrir a una instancia para garantizar su derecho y, que por el contrario, las instituciones no son protegidas por una instancia diferente al IFAI, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Como ejemplo, tenemos el caso donde el IFAI ordena la publicación de los nombres de todos los beneficiados en la cancelación de créditos fiscales, en donde el Estado dejó de ingresar a las arcas públicas 74 mil millones de pesos. Con dicha resolución, el SAT se ampara ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que aún está en litigio con la SCJN (Morales, 2010). Si las resoluciones del IFAI fueran inapelables, sólo los ciudadanos podrían recurrir a otra instancia judicial para hacer valer su derecho; por el contrario, las instituciones quedarían abiertas a la fiscalización, pues no podrían recurrir a ninguna instancia para defender sus resoluciones. Por el caso del SAT y la publicación de los nombres sobre los beneficiarios, la CNDH intervino para tratar de decidir si esa información debe ser pública o no, invadiendo atribuciones del IFAI, por lo que el Instituto presentó una controversia constitucional ante la SCJN por la injerencia de la comisión en temas que no le competen, violando el principio de especialización del sexto constitucional (Medina, 2010).

Por lo anterior, lo que sigue en la agenda es otorgar mayores atribuciones de sanción a los órganos garantes de la transparencia. Sin dichos mecanismos, su labor deja de ser tal pues en los hechos no se puede ser garante de algo a lo que no se puede obligar a cumplir. Lo anterior deja al IFAI y al INFODF, como meros dispositivos simbólicos para el cumplimiento del DAIP, reduciendo enormemente su *capacidad política* y, con ello, potencializado su déficit institucional.

Debido al anterior problema operativo que vive el IFAI a nivel federal, y el INFODF a nivel local, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal ofrece propuestas para mejorar la aplicación del *enforcement* en casos prácticos del nivel local, en particular de la ciudad:

En el ámbito de la generación, organización y conservación de la información no existe un parámetro claro entre los diferentes órganos de control a fin de fincar responsabilidades por infracciones a la LTAIPDF de manera homogénea. Por tanto resulta adecuado perfeccionar los procesos de sanciones a fin de contar con mecanismos integrales de rendición de cuentas siendo pertinente adicionar obligaciones en la generación de información (CDHDF, 2009: 118)

En este aspecto, se muestra la poca *capacidad política* que tiene el INFODF en materia de sanción, pues no tiene un sustento normativo claro en la LTAIPDF, RLTAIPDF ni en la Ley Archivos del Distrito Federal.

Por tanto, podemos señalar lo siguiente: *no nos confundamos, el Distrito Federal fue dotado de uno de los marcos institucionales más sólidos en el país para garantizar la transparencia y el derecho de acceso*⁵¹. *Sin embargo, no todo es miel sobre hojuelas, pues en materia de sanción, difusión, promoción y ejercicio del DAIP existen déficits serios en esas áreas.*

Capacidad administrativa

Recordemos que la capacidad administrativa hace referencia a las habilidades técnicas del aparato burocrático para cumplir con los objetivos oficiales (Rosas, 2008). Dentro de este contexto, el INFODF es una institución que instrumenta acciones, decisiones e insumos para cumplir sus objetivos, los cuales se encuentran enmarcados en la LTAIPDF.

En la actualidad el surgimiento de una gran cantidad de organismos autónomos en el mundo es el resultado de la superación de la división clásica del poder (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Lo antes dicho se debe a que los organismos autónomos ejercen actividades de gobierno, aunque, hablando en sentido estricto, no forman parte de ninguno de los poderes constitucionales. Con ello, se busca aumentar, de forma sustantiva, la distribución del poder y, al mismo tiempo, cumplir funciones que son medulares para el funcionamiento de las democracias contemporáneas.

De este modo, dotar de autonomía a un organismo tiene como efecto dominó buscar distribuir el poder político, así como brindarle estabilidad, certeza, objetividad,

⁵¹ Véase la Métrica de la Transparencia (2010: 216-217), donde el Distrito Federal obtiene a nivel nacional el primer lugar en la dimensión normativa.

imparcialidad y legalidad a dispositivos institucionales cruciales para el óptimo funcionamiento democrático. Hablamos de comisiones de derechos humanos (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal), órganos garantes de transparencia y derecho a la información (Instituto Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal), organismos que vigilen la realización de elecciones libres, periódicas y competitivas (Instituto Electoral del Distrito Federal), contralorías (Contraloría General del Distrito Federal), organismos de fiscalización encargados de auditar el uso de recursos (Auditoría Superior de la Federación), entre otros. Como es posible observar, el surgimiento de organismos autónomos no se limita al nivel federal, sino que también se manifiesta a nivel local. En este aspecto, el Distrito Federal no es ajeno, pues es una entidad en donde existen siete organismos de tal naturaleza, todo ellos con distintos grados de autonomía⁵².

En ese abanico de órganos autónomos, el INFODF se coloca como uno de los más relevantes. Esto debido a su labor como un órgano garante de la rendición de cuentas, el DAIP y la transparencia en la ciudad. El Instituto es parte de un andamiaje institucional que busca garantizar los procesos de rendición de cuentas en nuestra ciudad, compartiendo la responsabilidad con la Contraloría General del Distrito Federal, el Instituto Electoral del Distrito Federal, la Subsecretaría de Participación Ciudadana, entre otros Entes Públicos. Sin embargo, el INFODF se convierte en uno de los más importantes, pues busca tener un vínculo cercano con la ciudadanía para que ésta tenga las herramientas necesarias para llamar a cuentas a los políticos profesionales y, sobre todo, mejorar su calidad de vida, lo que se mostrará más adelante. La transparencia y el DAIP son instrumentos indispensables para la RC, sin ellas, la búsqueda de la RC podría convertirse en una simple arma del populismo⁵³, tanto de izquierda como de derecha.

⁵² Los siete organismos autónomos son: 1) Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF); 2) Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF); 3) Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF); 4) Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM); 5) Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); 6) Junta local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; y 7) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

⁵³ Se entiende al populismo como un conjunto de prácticas y discursos que constituyen un sujeto popular, en donde éste será el encargado de buscar la dicotomía del espacio social para crear una demanda popular mediante un proceso de homogenización. De este modo, el populismo encuentra su mayor fuerza en la *frustración social*; esto es, el conjunto de demandas sociales que no han sido resueltas por el sistema institucional. Con ello, surge un déficit de legitimidad institucional que busca la *moralización de la política*, lo que implica un antagonismo que no será posible resolverlo por las causas institucionales de la democracia. (Laclau, 2009; Mouffe; 2009). De tal manera, el populismo es una poderosa

Ahora bien, enfocándonos en el INFODF, se señala que el Instituto es “un órgano autónomo del Distrito Federal, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con autonomía presupuestaria, encargado de dirigir y vigilar el cumplimiento de la presente ley” (LTAIPDF, 2008: 23). De entrada el INFODF cuenta con autonomía técnica y de gestión. Lo que excluye cualquier posible intervención del GDF en su vida interna, esto por lo menos desde la formalidad. De este modo, el INFODF tiene las facultades para desarrollar una reglamentación interna propia para su administración, tal y como veremos más adelante. Lo anterior fortalece la *capacidad indicada* de la institución, pues existe desde el marco legal, luz verde para una aplicación efectiva de los recursos humanos, materiales y tecnológicos del aparato administrativo.

Asimismo, el INFODF al ser un órgano autónomo tiene las facultades legales para tener control directo de su administración interna por medio de lo acordado en las sesiones del Pleno del Instituto, ya que es un órgano colegiado. Por consiguiente, en 2008 se aprueba su Reglamento Interno (en adelante, RIINFODF). En él se ejerce de manera concreta, la autonomía del organismo, pues le otorga la total capacidad al “pleno del instituto para emitir su Reglamento Interno, manuales y demás normas que faciliten su organización y funcionamiento, así como establecer su estructura administrativa” (RIINFODF-Art. 2, 2008: 90).

El Instituto fue diseñado para formar un órgano colegiado de autoridad que distribuya el ejercicio de la capacidad decisoria. Lo anterior va muy en sintonía con la Nueva Gestión Pública. Existen indicios de que la mayor innovación institucional la encontramos en organizaciones donde la facultad de decisión se encuentra distribuida en órganos colegiados de autoridad (Ackerman, 2007).

No es posible reconocer a un órgano verdaderamente autónomo si no se tiene certeza legal del presupuesto a asignarle; a pesar de que el presupuesto por sí mismo no es suficiente para garantizar autonomía, si es un medio importante para lograrla. Afortunadamente, el INFODF tiene la seguridad de que anualmente le será asignado un presupuesto para sus gastos de operación. Lo relevante es que el presupuesto es aprobado

herramienta en las democracias para cumplir objetivos políticos; aunque, ensimismo, el populismo es un conjunto de prácticas políticas que atenta directamente contra la democracia.

por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), lo que significa que el órgano garante aumenta considerablemente su grado de autonomía. Lo anterior se sostiene en la medida en que el principal (ALDF) se encuentra obligado por ley a asignarle un monto presupuestal, a pesar de que el agente (INFODF) tenga decisiones que puedan afectar directamente al principal, como la resolución sobre un recurso de revisión que obligue a la ALDF a la publicación de información que pueda evidenciar malos manejos, corrupción, nepotismo, entre otros actos ilegales, con lo se sigue una lógica de pesos y contrapesos.

Con la reforma de 2007 a la LFTAIPG, además de la estandarización de las leyes de acceso en las entidades federativas, se establecieron los tres tipos de autonomía que debían tener los órganos garantes: 1) *operativa*, la administración y organización bajo criterios propios; 2) *gestión presupuestaria*, entendida como la aprobación y ejercicio del presupuesto de forma eficiente y transparente sujeto a la evaluación de los órganos de fiscalización; y finalmente, 3) *decisión*, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente (Guerra, 2011).

Estructura administrativa del Instituto

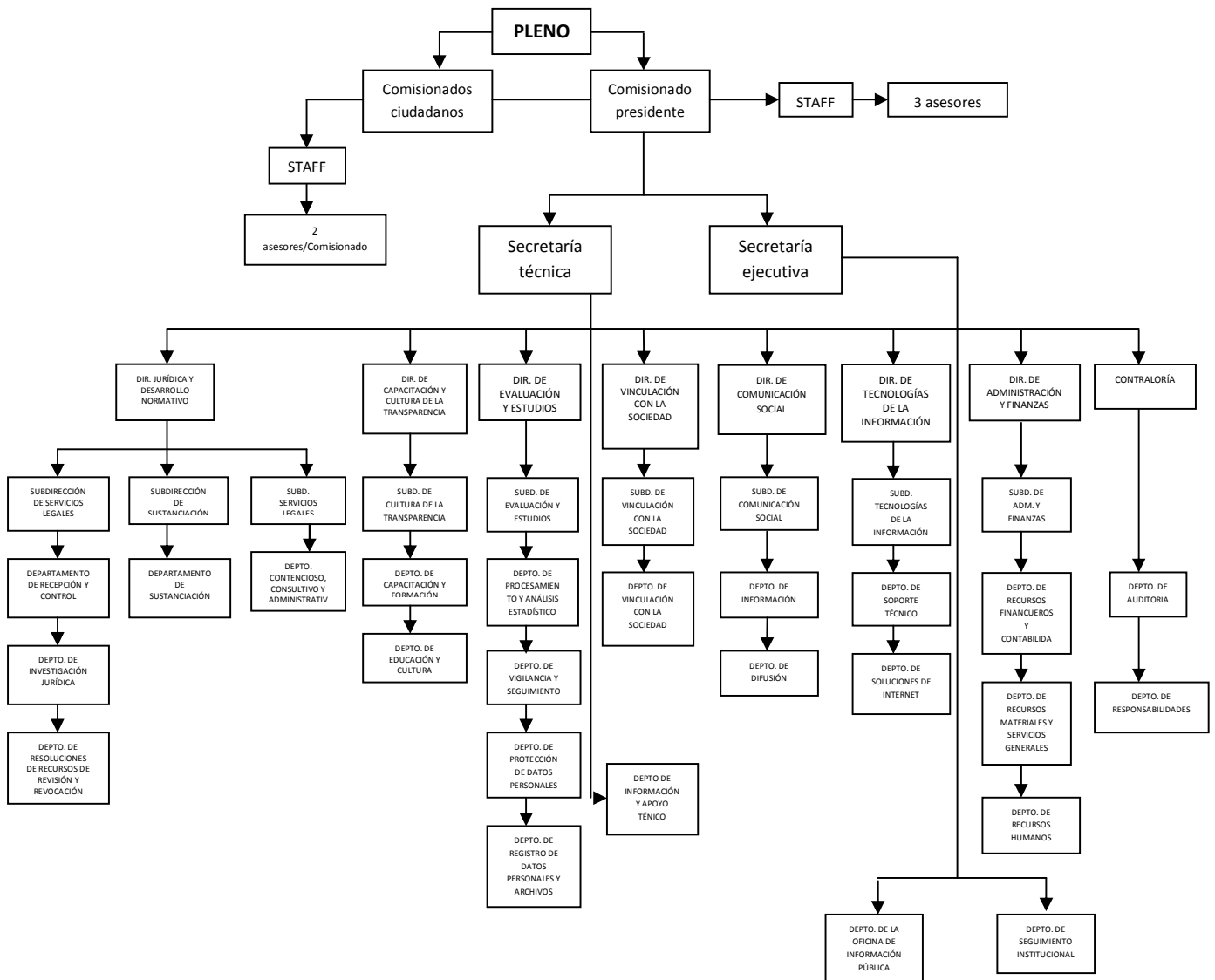
La LTAIPDF le da la facultad al INFODF para delimitar su forma de organización interna, todo ello gracias a la autonomía con la que es dotado al órgano garante. En este rubro el Pleno del Instituto, al ser el órgano colegiado de decisión más alto en la escala jerárquica, tiene la atribución de emitir el Reglamento Interno del INFODF, así como manuales y demás normas que faciliten su organización y funcionamiento. Se establecerá en el presente apartado un mapa que permita entender cómo se encuentra administrado el INFODF desde una visión organizacional, así como desde la ingeniería institucional.

El INFODF para delimitar las responsabilidades, así como designar tareas y atribuciones, aprobó en 2009 el Manual del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (en adelante, MAINFODF), en él se busca tener un marco normativo interno que rijan las actividades del Instituto, y que permita cumplir sus obligaciones de ley, así como explicitan su visión y misión institucional. Dicho manual se encuentra supeditado a revisión cuando existan modificaciones a la LTAIPDF, a la Ley de Protección de Datos

Personales para el Distrito Federal, en el RIINFODF, y la Ley de Archivos del Distrito Federal.

En dicho manual se establecen las siete direcciones con las cuales el INFODF organiza su labor: 1) Jurídica y de desarrollo normativo; 2) de capacitación y cultura de la transparencia; 3) de evaluación y estudios; 4) de vinculación con la sociedad; 5) de comunicación social; 6) de tecnología de la información; y 7) de Administración y Finanzas (MAINFODF, 2009: 15). Véase el siguiente organigrama:

FIGURA 7. ORGANIGRAMA DEL INFODF



Los Comisionados Ciudadanos: forma de elección y atribuciones.

En el anterior organigrama se observa que el Pleno del Instituto, es el máximo órgano de gobierno del INFODF, conformado por todos los Comisionados Ciudadanos. En orden jerárquico los Comisionados son el siguiente escalafón de la cadena jerárquica. Dichas figuras de autoridad son elegidas por la ALDF mediante un proceso de votación con mayoría calificada (2/3 partes). Los mecanismos de elección sin duda fortalecen la pluralidad dentro de la institución, no obstante, la elección de Comisionados se empalma con un proceso político: las elecciones de Jefe de Gobierno y de la Asamblea Legislativa. Lo anterior podría provocar que la elección de Comisionados se politice y que su elección se acompañe de las aguas agitadas de las contiendas electorales.

No obstante, en opinión del ex-Comisionado Jorge Bustillos, existe una distancia que no influye en la elección de los Comisionados:

Estamos un poco distantes del proceso electoral, digamos eso va a ser hacia junio; aunque, en este momento los partidos sí están armando sus listas de candidatos y todo eso, pero una de las características que debe tener una persona que entre aquí es que no sea miembro, o no ha sido directivo del algún partido político, debe tener cierta autonomía, calidad moral y profesional para presentarse como candidato. Entonces si tu fueras, dijéramos, notoriamente un militante de un partido, es posible que eso no te dé muy buenas oportunidades para de ser electo (Jorge Bustillos Roqueñí, entrevista personal, 27 de Enero de 2012).

En este rubro de diseño e ingeniería institucional, el propio Comisionado admite dos cosas. En primer lugar, que en ese momento de renovación y registro de candidatos es el mismo momento en el que se generan las listas de los candidatos a los puestos de elección popular, con lo que el proceso electoral no está distante, sino absolutamente empalmado. Los procesos electorales no inician cuando se da formalmente el banderazo de salida para las campañas, sino desde varios meses atrás con la negociación entre grupos internos de los partidos. Así, los procesos electorales son más que disposiciones formales. En segundo lugar, ser parte de un partido no cancela de tajo tus posibilidades de acceder al puesto, sólo limita tus oportunidades.

En adición, la falencia que señala el ex-Comisionado respecto del calendario de renovación de Comisionados es que merma ciertas capacidades operativas del Instituto por las siguientes razones:

En todo caso el proceso electoral es un poco incómodo, pues se está dando en el término de una administración, lo que complica mucho el trabajo del Instituto. ¿En qué sentido? hay mucha rotación de los servidores públicos, mucha movilidad, y eso puede ser un factor que influya en la baja calidad de las obligaciones de transparencia, porque el que estaba atendiendo el tema ya se fue, llegó otro jefe y ya no está de acuerdo con las cosas como se está atendiendo un tema. Tienes que realizar un trabajo de capacitación nuevamente, con todo ese personal nuevo, con el riesgo que de aquí a diciembre ya los movieron a otro lugar también. Entonces ese tránsito de administraciones es lo que complica un poco el trabajo del Instituto; no afecta su desarrollo profesional en sí mismo, no tiene por qué, salvo que llegaran con una barbaridad de decir todos preséntenme su renuncia. (Jorge Bustillos Roqueñí, entrevista personal, 27 de Enero de 2012).

Por lo anterior, un rubro pendiente para nuevas reformas es diferenciar el calendario de renovación de los Comisionados con el del proceso electoral, con la intención de buscar mayores incentivos para su autonomía. Cambiar el periodo de elección de nuevos Comisionados permitiría ejercer más eficientemente las labores operativas del Instituto, en especial en el momento de continua renovación y rotación de cargos en la Administración Pública Local. En adición, el periodo de renovación de Comisionados se empalma, no sólo con la renovación del Ejecutivo, sino también de toda la ALDF, lo que hace más incierta su renovación.

El tiempo en el cargo por parte de los Comisionados es de seis años, lo que impide rebasar la gestión del Jefe de Gobierno, así como de la ALDF. El efecto es que los Comisionados pueden ser posicionados como figuras de cuotas políticas que defiendan banderas partidistas, ya que los encargados de designar a los Comisionados son los partidos políticos usando funciones institucionalmente asignadas, como la de legislador local. En adición, la LTAIPDF en su artículo 68 cancela de tajo la posibilidad de reelección para los candidatos.

Los ex-Comisionados Ciudadanos que conformaron el primer Pleno del Instituto fueron Oscar Guerra Ford, en calidad de presidente, Jorge Bustillos Roqueñí, Areli Cano

Guadiana, Salvador Guerrero Chiprés y Agustín Millán Gómez. Cada Comisionado cuenta con un staff de asesores, tres para el Comisionado Presidente y dos para cada uno de los Comisionados. Es relevante mencionar que dentro de los perfiles académicos de los Comisionados las disciplinas se centran en economía, como lo es el caso Oscar Guerra, y Agustín Millán, comunicación respecto de Salvador Guerrero, administración de empresas con Jorge Bustillos y derecho referente a la Comisionada Areli Cano. Todos ellos cuentan sólo con licenciatura, excepto Oscar Guerra y Salvador Guerrero, el primero con maestría en economía, y el segundo con doctorado. Lo que podría destacar en este desarrollo de perfiles es la carencia de mayor interdisciplina, pues disciplinas relevantes para los objetivos de difusión podrían ser la sociología, y en los aspectos de interacción con otras instituciones, la ciencia política es fundamental. A pesar de ello, lo anterior no merma en gran medida la capacidad institucional del INFODF.

Sin embargo, suceden fenómenos que podemos llamar “curiosos”, sino que incomprensibles, dentro de la conformación del *staff*. Veamos, tanto el Comisionado Bustillos, como la Comisionada Areli Cano, tienen dos asesores b con posgrados. En el caso del Comisionado Bustillos con maestría, y con doctorado referente a la Comisionada Areli Cano. Lo curioso radica en que los asesores A tienen menor grado académico que los asesores B. El asesor A de Areli Cano cuenta tan sólo con maestría, mientras tanto su asesor B detenta un doctorado. En la misma tesitura, el asesor A de Jorge Bustillos ostenta sólo licenciatura, y su asesor B maestría⁵⁴. Lo anterior desprende la siguiente interrogante: ¿cuáles son los criterios para designar a los asesores; serán académicos, laborales o clientelares? La designación de los asesores es un rubro de alta discrecionalidad para cualquier mando en la administración pública, pero tratándose del Instituto de Transparencia de la ciudad pensaríamos que los criterios de designación son ajenos a cualquier acto compadrazgo; no obstante, la evidencia nos hace preguntarnos si existe un uso discrecional de las atribuciones para designar candidatos.

Por otro lado, hay que recordar que el INFODF cumple funciones de interpretación de la ley siendo un tribunal administrativo; es decir, tiene una personalidad jurídica con

⁵⁴ Si el lector desea profundizar en la evaluación de los perfiles remitirse al Directorio del INFODF en el siguiente link: http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_contact&Itemid=211

capacidad vinculante sobre otros Entes Públicos mediante la LTAIPDF. Por lo que su labor es crucial para garantizar el DAIP en el DF. Se ha llegado a decir que la RC continua el proyecto de la ilustración europea al buscar supeditar el poder al imperio de la ley (Schedler, 2008). Sin embargo, el llamado “imperio de la ley” no existe, “lo que en realidad tenemos son interpretaciones de la ley, producidas por personas que cumplen funciones institucionalmente asignadas que les permiten decir cuál debe ser el sentido y contenido de la ley a aplicarse” (O’Donnell, 2008: 93). De este modo, es menester de la ingeniería institucional tratar de delimitar de forma clara las funciones institucionalmente asignadas. Esto se vuelve lo primordial en la agenda de reforma en cualquier institución para lograr su efectividad y eficiencia, lo que invariablemente potencializa la *capacidad de resultados*. Lo anterior, para el INFODF, es la nueva ruta que se debe de trazar para consolidar un órgano garante a la altura de las exigencias de la transparencia y el DAIP en el DF.

Los encargados de cumplir la función institucional de interpretación de la ley dentro del INFODF son los Comisionados Ciudadanos; por ello, es necesario hacer reformas que en la mayor medida posible ofrezcan los incentivos necesarios para que los Comisionados sean autónomos y apegados más al interés de cumplir los objetivos de la LTAIPDF, como los del INFODF, y no de intereses de agentes externos e individuales. De lo contrario, podríamos tener Comisionados light que estén reducidos en grasa y que no cumplan sus funciones asignadas. La carencia de formación de incentivos para tener Comisionados autónomos y no light, es fundamental para evitar la omisión en la hora de impartir sanciones a todos aquellos que no cumplan con la ley en materia de transparencia.

Ahora bien, los Comisionados Ciudadanos tienen diferentes tareas, entre las que destacan las siguientes:

- 1) Proponer procedimientos para cumplir la LTAIPDF; 2) proponer estudios e investigaciones que apoyen la promoción, conocimiento y cumplimiento de la ley; 3) proponer mecanismos de coordinación y comunicación interinstitucional; 4) supervisar y evaluar el cumplimiento de las metas anuales; y 5) proponer al Pleno del Instituto recomendaciones para mejorar el índice del cumplimiento de la ley (INFODF, 2009a)

Las obligaciones de los Comisionados se circunscriben primordialmente a la esfera jurídica e institucional; pero, ¿qué pasa con la esfera social?, ¿acaso no son garantes de un

derecho ciudadano y no de un derecho institucional?, ¿la eficiencia del INFODF nos llevará a la expansión del DAIP?, ¿tener una mejor ley hará cambiar a la sociedad? En estas dudas los Comisionados juegan un papel fundamental, pues ellos desde el Pleno diseñan e implementan programas que pueden garantizar el DAIP, pero también hacerlo regresivo; esto es, diseñar programas que atenten contra la misma sociedad. Por lo que las anteriores interrogantes podrían saltar a la vista para muchos de nosotros.

Sin duda, los Comisionados son una parte esencial del funcionamiento del INFODF, ellos al ser parte de la llamada “tecnocracia” del Instituto, se podría suponer que tienen mayores herramientas para desarrollar programas innovadores, para aumentar la difusión, promoción y ejercicio del DAIP; sin embargo, como se verá más adelante, los programas del INFODF están enfocados a la esfera institucional y al acercamiento con los grupos organizados de la sociedad, olvidando a la mayoría de la población que no se encuentra organizada. México es de los países que tiene menos organizaciones civiles en el mundo con tan solo 101 organizaciones de alcance nacional (Presidencia de la República, 2011). Por lo que centrarnos en programas que estén focalizados preponderantemente hacia la sociedad civil cierra el paso para maximizar el ejercicio del DAIP en una sociedad como la mexicana, la cual no se encuentra mayoritariamente organizada, sino atomizada.

Las unidades administrativas del INFODF: del dicho al hecho, ¿hay un gran estrecho?

Ahora bien, con base en la anterior estructura organizativa, el INFODF formula sus metas en los siguientes objetivos:

- *Misión:* Garantizar el derecho de acceso a la información pública e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas en el DF, en beneficio de la sociedad.
- *Visión:* Ser una institución líder a nivel nacional, por su credibilidad y reconocimiento social en el cumplimiento de sus atribuciones, dirigidas a mejorar el desempeño institucional y la calidad de vida de las personas.

La misión y visión antes señaladas, establecen las metas institucionales del INFODF. No obstante, lo antes dicho puede quedar en simple retórica si no existe una congruencia presupuestaria y organizativa con los objetivos del Instituto. Por ello, el siguiente apartado tiene como intención evaluar la *capacidad indicada*, de *resultado* y *administrativa* del INFODF. Para ello se ofrece un desglose panorámico del ejercicio presupuestal del año 2006 al 2010 sobre los rubros en los que se concentra la mayor parte del presupuesto. La intención es plasmar una valoración sobre el gasto que ejerce el Instituto, y si es que dicho egreso se encuentra sustentado en la realización de la misión y visión institucional, así como en las obligaciones que se señala la LTAIPDF.

Dicho esto, las diversas Unidades Administrativas por las cuales se compone el INFODF son las direcciones, en ellas se busca agrupar tópicos similares para que cada unidad se especialice y enfoque en cada rubro. En el siguiente cuadro se muestran las siete direcciones, así como sus funciones más importantes:

CUADRO 3. DIRECCIONES DEL INFODF

Dirección	Objetivo	Funciones
Jurídica y Desarrollo Normativo	1) Sustanciar los recursos de revisión, denuncia a la LTAIPDF; y 2) dar asesoría jurídica a las áreas del instituto.	1) Representar al instituto en asuntos legales; 2) Presentar al Pleno resolución sobre los recursos de revisión; 3) Dirigir, supervisar y coordinar la elaboración de proyectos de los actos jurídicos del instituto; y 4) Supervisar el manejo y archivo de la información recibida por los Entes Públicos.
Capacitación y Cultura de la Transparencia	1) Establecer programas y proyectos de capacitación, educación cívica e investigación dirigidos a desarrollar conocimientos y habilidades en servidores públicos y en población en general sobre el DAIP, la transparencia y la DPDP.	1) Dirigir, operar y evaluar programas de capacitación en los Entes Públicos; 2) Dirigir los programas de educación cívica dirigidos a la población; 3) Establecer mecanismos de coordinación con las instituciones de educativas de nivel básico, medio y superior para incluir los temas del DAIP, transparencia y DPDP en los planes de estudio.
Evaluación y Estudios	1) Evaluar y asegurar el cumplimiento de la LTAIPDF por parte de los sujetos obligados; y 2) diseñar y evaluar un sistema de indicadores que permitan evaluar el desarrollo institucional de la transparencia en el DF.	1) Diseñar y actualizar la metodología de la evaluación de los portales de internet; 2) Establecer un esquema de seguimiento de las recomendaciones hechas por el Pleno a los sujetos obligados; 3) Diseñar un sistema de indicadores que muestre la evolución del DAIP; y 4) Elaborar índices de servicio, satisfacción de la calidad de la información proporcionada al ciudadano.

Vinculación con la Sociedad	1) Diseñar, ejecutar y evaluar las estrategias institucionales de vinculación con la sociedad, <i>especialmente con la sociedad civil organizada</i> , con el propósito de promover el conocimiento y robustecer el ejercicio del DAIP.	1) Diseñar y dirigir las estrategias institucionales para promover el conocimiento y ejercicio del derecho; 2) Coordinar mecanismo de vinculación con la sociedad civil; 3) Dirigir jornada de DAIP en las delegaciones políticas; 4) Dirigir el centro de Atención Personalizada; 5) Suscribir convenios interinstitucionales de colaboración; y 6) Organizar seminarios sobre los temas institucionales.
Comunicación Social	1) Propiciar un adecuado flujo de información institucional y atención de los representantes de los medios de comunicación, 2) así como la promoción la promoción de la transparencia el DAIP y el DPDP.	1) Dirigir la estrategia general de las campañas de difusión del INFODF; 2) Programas conferencias de prensa y entrevistas con medios de comunicación; 3) Planear la divulgación de de acciones relacionadas con la transparencia; y 4) Planear actividades de relaciones públicas con Asociaciones de Profesionales.
Tecnologías de la información	1) Implantar una infraestructura informática que permita cumplir las funciones de instituto, dando soporte técnico.	1) Coordinar los trabajos de diseño y construcción de los sistemas electrónicos para la atención de solicitudes de información; 2) Reducir los costos de operación mediante la capacitación de los recursos humanos; y 3) Dirigir y supervisar el funcionamiento del sistema INFOMEX en buenas condiciones, así como para brindar asesoría a los Entes Públicos.
Administración y Finanzas	1) Dar apoyo a las áreas administrativas para la adecuada utilización de los recursos.	1) Proponer políticas para la aplicación de los recursos; 2) Optimizar el ejercicio del gasto; y 3) Manejar la cuenta pública del instituto.

Fuente: INFODF, 2009a.

Para los objetivos de la presente investigación, se pondrá un especial análisis a las direcciones que tengan funciones que se vinculen directamente con el robustecimiento del conocimiento y ejercicio del DAIP.

De este modo, la primera dirección es Jurídica y Desarrollo Normativo. En ella nos ubicamos en la esfera institucional, desde el contexto por el cual atraviesa la transparencia, hasta las cuestiones procedimentales de relación con otros Entes Públicos, así como la vinculación entre direcciones, subdirecciones y departamentos del Instituto. En dicha dirección se pueden tomar pocas decisiones que permitan la expansión del DAIP en el DF, porque la dirección se limita a hacer recomendaciones al Pleno del Instituto respecto de posibles reformas a la LTAIPDF, y si el Pleno las aprueba tienen que ser enviadas a la ALDF, lo que podría cambiar en mucho la propuesta hecha por la dirección. No hay duda de que el mejoramiento del entramado institucional permitiría la expansión y eficiencia del ejercicio del DAIP; no obstante, las modificaciones legales tienen sus alcances, pero también sus limitantes. *Por tal motivo, es necesario tener una visión integral respecto del*

DAIP, incluir programas de difusión, capacitar a los servidores públicos, ofrecer módulos de atención y asesoramiento sobre el ejercicio del DAIP, formular políticas públicas para la sociedad civil y la sociedad atomizada, entre otros.

La Dirección de Capacitación y Cultura de la Transparencia tiene una importante labor: conseguir que los valores que enarbola la transparencia y el DAIP sean interiorizados por la población, ¿cómo hacerlo? La respuesta que se da es desde el trabajo educativo y así inculcar estos valores en la población. En el artículo 17 del RIINFODF se establece que la Secretaría Ejecutiva tiene la obligación de proponer estrategias para mejorar el desempeño de las Unidades Administrativas, por lo que en esta evaluación dicha Secretaría tiene que hacer llegar el mensaje de que el DAIP y la transparencia han demostrado ser instrumentos que disuelven privilegios y, que por tanto, se constituyen en elementos de igualdad social. Un debate muy fuerte en este sentido es que el DAIP ha sido sobrevalorado, y sobre posicionado encima de otros derechos; es decir, se considera al DAIP en la punta de la escala jerárquica de derechos. Sin embargo, el DAIP no debe ser entendido y divulgado desde una visión vertical, sino horizontal. En donde los derechos civiles, políticos, sociales, y de cuarta generación, DAIP y protección de datos, estén en paridad de condiciones. En suma, los “derechos no evolucionan de forma lineal, sino aritmética. Mientras que una esfera de derechos se expande, otra esfera puede contraerse (Armony, 2008: 22-23). Por lo anterior, la presente dirección tiene que enarbolar los valores de la transparencia mediante robustos programas de educación cívica y buscar proponer a otras instituciones educativas la inclusión del tema en los planes de estudio en todos los niveles, sin caer en una sobrevaloración normativa.

Otra dirección es la de Evaluación y Estudios. Su principal labor es la de entregar un sistema de indicadores que permitan al Instituto establecer el estado de la transparencia en el DF. Se tiene la responsabilidad de formular propuestas para que las técnicas de garantía cumplan con su visión normativa establecida en la LTAIPDF. En esta dirección podemos encontrar la primera falencia: del 2006 al 2010 sólo se han ejercido 244,601 solicitudes de información en una población de 8.8 millones de habitantes (Censo de Población y Vivienda, 2010), lo que implicaría, en un acercamiento no tan riguroso, *que sólo el 2.8% de población del Distrito Federal ha ejercido su derecho de acceso.*

Ahora bien, el anterior dato no considera a los llamados “clientes frecuentes”, los cuales son personas que con frecuencia ejercen su derecho. Lo que reduce el número de gente que conoce y sabe ejercer su derecho. Las preguntas serían: ¿la dirección ha ofrecido propuestas para cambiar esa tendencia negativa?, ¿se centra sólo en el análisis de estudios institucionales?, ¿su principal objetivo es mejorar la eficiencia de los Entes Públicos respecto de sus obligaciones o, buscar la expansión del DAIP? La labor u, omisión, de dicha dirección puede llegar a tener efectos muy costosos para los capitalinos.

En el recorrido de las entrañas organizacionales del INFODF, nos encontramos con una pieza medular para la búsqueda del ejercicio fáctico de un derecho universal y no sólo desde la formalidad. La dirección de Vinculación con la Sociedad tiene la fundamental obligación de buscar el contacto con la sociedad a la que se debe. Hacer que los capitalinos ejerzan su derecho, pues sin ello la transparencia no tiene fundamento. La dirección debe buscar, diseñar y proponer estrategias institucionales que potencialicen el derecho a toda la sociedad capitalina. No obstante, tenemos una dirección con miopía y astigmatismo, problema que podía ser resuelto con una visita al oftalmólogo; aunque, desafortunadamente eso no se haya dado. Dicha visión borrosa se debe principalmente a una razón:

- 1) Busca promover el conocimiento y ejercicio del DAIP especialmente con la sociedad civil.

En México, al igual que en la ciudad, la sociedad se encuentra principalmente atomizada, y no organizada. Muestra de ello es que el DF cuenta con tan sólo 795 Organizaciones Civiles (Secretaría de Desarrollo Social DF, 2011). En consecuencia, pocos son los que forman parte de una ONG o trabajan dentro de una. Así, el grueso de la población no se encuentra contemplado con la debida importancia. Enfocarse a establecer vínculos principalmente con la sociedad organizada demerita el derecho, pues lo hace un privilegio para unos cuantos, un privilegio para todos aquellos que son parte de la sociedad civil. ¿Y qué sucede con los capitalinos atomizados?, ¿acaso no el DAIP es un derecho que se encuentra sustentando en la condición de humano, y no de grupo? Es cierto que el Instituto también desarrolla programas para la ciudadanía en general, pero se verá a lo largo de la investigación que la intencionalidad de la acción se centra en las organizaciones de la sociedad civil.

Por lo anterior, el INFODF asume la perspectiva del capital social sobre la sociedad civil en donde “las asociaciones de ciudadanos que se forman para intereses diversos (deportes, protección de medio ambiente, cultura, artes y mucho más) son la fuente de instituciones que ‘funcionan’ bien” (Armony, 2008: 14). Desde esta perspectiva, la sociedad civil cataliza la confianza social mediante redes asociativas y prácticas de cooperación. Aunque esto es en parte cierto, Armony (2008: 15-18) señala que este enfoque del mundo asociativo incluyó concepciones enfocadas a las ideas de rendición de cuentas y transparencia, ampliación de la esfera pública y promoción de nuevos derechos de ciudadanía. No obstante, entender a la sociedad civil como espacio armónico, impide ver que la sociedad civil no es un espacio de convergencia ideal, y sí un espacio de conflicto de intereses y competencia de recursos, lo que la hace ser un espacio de negociación.

Ahora bien, es cierto que la dirección también contempla vínculos con la sociedad dispersa, como el Centro de Atención Personalizada (CAP); empero, la fórmula se encuentra invertida, y aquí el orden de los factores sí altera el producto. *En ese sentido, tenemos un déficit importante que reduce la capacidad institucional del INFODF, pues carece de un diseño importante de programas con enfoque de derechos humanos, esto a pesar de ser un órgano que garantiza un derecho humano, pues no se remite a la condición de humano para el diseño de programa, sino de grupo.*

En sintonía con lo anterior, la dirección de Comunicación Social cumple la labor de promover el DAIP y la transparencia, así como tener una estrecha relación con otros medios de comunicación, radio, televisión, diarios, revistas, etc. Respecto de la difusión, la dirección se encuentra limitada por una ley acotada, pues la LTAIPDF sólo plantea tres artículos (33, 34 y 35) para diseñar programas y políticas de difusión. En dichos instrumentos normativos, sólo se establece la capacitación de servidores públicos, y la inclusión del DAIP en los planes de estudios en los distintos niveles. En este aspecto, la *capacidad política* del Instituto se ve reducida drásticamente, si entendemos dicha capacidad como la interacción política que, enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos (Rosas, 2008: 128-129).

De este modo, el INFODF al carecer de mecanismos de *enforcement* que permitan tener mayor injerencia y obligatoriedad respecto de la difusión, la labor de la dirección se vuelve simbólica, limitándose a mantener contacto con otros medios, así como difundir los eventos, y procesos que desglose el INFODF, olvidando así robustecer la labor de difusión con la sociedad. Hay que resaltar que en materia de difusión no quedan claras las líneas de trabajo de la dirección de Comunicación Social, pues sus tareas entran en la esfera de trabajo de la dirección de Capacitación.

Por otro lado, la dirección de Tecnologías de la Información es toral para el INFODF, pues ha existido, dentro del Instituto, un fuerte desarrollo del sistema INFOMEXDF, uno de los principales mecanismos por los cuales el INFODF busca facilitar y darle operatividad al DAIP en el DF. Esto influido por la importancia que el IFAI le ha dado a dicho sistema, pues a nivel federal hay una política que pretende que las 32 entidades federativas se integren bajo dicha plataforma. Lo anterior sin duda es destacable, pues usar las tecnologías de la información para facilitar el ejercicio del DAIP es una política coherente y razonable. Es cierto que el empleo de herramientas electrónicas potencializa el ejercicio del DAIP. Sin embargo, tal y como señalan Ackerman y Sandoval (2005: 48), el internet es una oportunidad y un desafío al mismo tiempo, pues quienes tengan acceso a estas herramientas podrán ejercer con mayor facilidad su derecho, y quienes no, simplemente el derecho no puede ejercerse.

En esta línea, el sistema INFOMEX es visto, tanto por el IFAI, como por el INFODF, como un fin y no como un medio; es decir, el sistema INFOMEX sin duda potencializa nuestro derecho de acceso, pues se muestra como un *medio* que brinda facilidades para realizar el derecho. No obstante, se ha creado la idea de que fortaleciendo dicho sistema, se está garantizando el derecho.

2.5 Ejercicio presupuestal 2006-2010: una visión panorámica

El INFODF no es una institución pública ajena a las nuevas exigencias de eficiencia en el uso de sus recursos. El ideal de hacer más con menos, no sólo es un mito de la economía, sino un esfuerzo real por lograrlo. Por ello, en este apartado se aplicará un tipo de

evaluación basado en la *rendición presupuestaria de cuentas*⁵⁵, entendida como: “el uso de recursos públicos por parte de los servidores públicos sujeto a reglas de eficiencia, austeridad o propiedad (López y Haddou, 2006: 7). Por ello, se emprenderá una revisión ciudadana con perspectiva de auditoría⁵⁶ que permita evaluar si el presupuesto asignado al Instituto se ejerce en base a su misión y visión institucional. El Instituto desde sus inicios ha contado con un presupuesto periódico, lo que brinda certidumbre legal, así como organizativa a los ciudadanos. La asignación presupuestal ha sido la siguiente:

CUADRO 4. PREPUESTO ASIGNADO DE 2006 A 2011.

	2006 ⁵⁷	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Presupuesto INFODF	26,000,000	75,475,891	83,983,631	91,981,944	101,981,945	103,809,536	483,232,947
Presupuesto GDF	79,709,649,689	97,890,864,910	110,266,600,283	122,626,089,118	129,433,675,227	137,012,501,104	676,939,380,331
% PRESUPUESTO ASIGNADO AL INFODF RESPECTO DEL TOTAL DEL GDF	0.032	0.077	0.076	0.075	0.078	0.75	0.071

Fuente: Decreto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal 2006, 2007, 2008, 2009 y 2011

Se observa claramente que el Instituto ha tenido un crecimiento presupuestal de 2006 a 2007, en donde dicho crecimiento se ha mantenido constante durante los últimos años. Es importante señalar que el INFODF es el órgano garante local que recibe más presupuesto en todo el país, por encima del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios (INFOEM) (véase anexo 2). Recordemos que el Estado de México cuenta con mayor población que el DF. De este modo, se muestra un esfuerzo fáctico por apoyar la transparencia desde el órgano legislativo de la ciudad, en este caso, la ALDF.

De tal manera, el INFODF ofrece su ejercicio presupuestal desglosado por capítulo, y no por programas. La intención de la auditoría ciudadana es evaluar en qué medida el Instituto se apega a los patrones de eficiencia siguiendo la misión y visión de la institución, así como

⁵⁵ Los otros tipos de rendición de cuentas son: 1) política; 2) administrativa; 3) profesional; y 4) legal-constitucional. Véase (López y Haddou, 2005).

⁵⁶ Entiendo a la auditoría como la evaluación de la aplicación del gasto y sus operaciones. Con ello, el objetivo es evaluar si una institución está ejerciendo adecuadamente sus obligaciones legales (López y Haddou, 2006: 10).

⁵⁷ En el año 2006 se le asignaron 26 millones de pesos al INFODF; no obstante, el instituto inicia actividades el 1 de abril, por lo que 6 millones 500 mil pesos fueron ejercidos por el CONSI y la 19 millones 500 mil pesos por el INFODF

el cumplimiento de su mandato legal que establece la LTAIPDF. Por consiguiente, se muestran las claves y rubros por los cuales el INFODF ejerce un gasto considerable respecto del total del presupuesto ejercido por año. No hay que olvidar que el órgano garante de la transparencia en el DF es una institución que presta un servicio social y, por ende, tiene un gran contacto con la ciudadanía. Se le asignó la menuda tarea de ser el garante de dos derechos de cuarta generación, hablamos del DAIP y el derecho de protección de datos personales. Así, vemos que el INFODF tiene la colosal tarea de garantizar el ejercicio del derecho de acceso y protección de datos en una entidad federativa con 8.8 millones de habitantes (INEGI, 2010a). Todo ello con una restricción presupuestal, que es hasta el año 2010 cuando rebasa el umbral de 100 millones de pesos.

Así, las tareas asignadas rebasan las posibilidades institucionales de cumplir sus obligaciones. No obstante, la anterior limitante presupuestaria no es ajena a otras instituciones situadas en diversos países del mundo. Partiendo de esto, se analizará que el poco gasto que ejerce el INFODF se apegue a los principios de eficiencia y congruencia, evaluando así su *capacidad de resultados*. Tener una gran restricción presupuestal no es un argumento válido para no buscar ejercer el gasto con eficiencia; pero, sobre todo, apegado a congruencia. De tal forma, se ofrece un desglose detallado por capítulo; aunque, tomando como objeto de análisis sólo los rubros en los que se ejerce un mayor gasto, o en donde el gasto parece excesivo y que no va acorde con los objetivos de la LTAIPDF, así como la misión y visión del Instituto. Si se desea tener una visión global del ejercicio del gasto, todas las claves y sus asignaciones desde el año 2006 a 2010 se encuentran en la sección de anexos.

Capítulo 1000: Servicios Personales

Los rubros concretos por los cuales se ha distribuido el gasto en este capítulo, de 2006 a 2010, son: sueldos, gratificaciones de año y asignaciones para requerimiento de cargos de servidores públicos, mandos medios, líderes, coordinadores y enlace, véase el siguiente cuadro:

CUADRO 5. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN EL CAPÍTULO 1000, 2006-2010.

Capítulo 1000 "Servicios personales"

Clave	Nombre de partida	2006		2007		2008		2009		2010	
		Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año
1103	SUELDOS	3,125,325.04	13.24	6,932,889.38	9.13	10,369,833.31	11.86	13,051,963.00	14.18	12,711,160.13	12.27
1401	GRATIFICACIONES DE FIN DE AÑO	80,555.07	8.68	4,516,428.23	5.95	6,925,180.72	7.92	7,854,095	8.53	8,173,492.98	7.89
1509	ASIGNACIONES PARA REQUERIMIENTO DE CARGOS DE SERVIDORES PÚBLICOS, MANDOS MEDIOS, LÍDERES COORDINADORES Y ENLACE.	12,107,779.14	51.3	23,065,156.06	30.39	33,803,994.07	38.67	40,483,989	44.01	39,726,306.38	38.3

TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO	23,559,755.04	75,896,858.44	87,404,972.07	91,981,945	103,533,457.02
% RESPECTO DEL TOTAL DEL CAPÍTULO	81.1	85.5	86.9	88.2	84.9

Lo primero que salta a la vista es que la mayor parte de gastos se concentran en el área de “servicios personales”, no es de extrañarse que en el capítulo 1000 se aglutine un alto porcentaje de gasto, dado que es ahí donde se destinan recursos para el funcionamiento del Instituto en términos de recursos humanos, hablamos principalmente de los sueldos y prestaciones de ley. En este rubro nos colocamos en la evaluación de la *capacidad indicada* con la intención de observar en qué medida existe una aplicación efectiva de los recursos humanos. El siguiente cuadro muestra el porcentaje total del capítulo 1000 respecto del total del presupuesto de cada año:

CUADRO 6. PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE GASTO EJERCIDO EN EL CAPÍTULO 1000.

AÑO	% RESPECTO AL TOTAL DEL GASTO EJERCIDO EN EL CAPÍTULO 1000
2006	80%
2007	53%
2008	67%
2009	75%
2010	69%

Fuente: Elaboración propia en base al gasto ejercido en esos años, véase anexo 3, 4, 5, 6 y 7.

El anterior ejercicio del gasto nos habla que el Instituto ha concentrado en promedio $\frac{3}{4}$ partes de su presupuesto a esta área. No es de extrañarse este ejercicio del gasto, pues en la mayoría de las instituciones se concentran los recursos en la partida de sueldos y salarios. Sin embargo, destaca que inicialmente en el año 2006 se aplicará 80% del presupuesto asignado para ese año al pago de salarios, prestaciones de ley, gratificaciones y demás rubros personales (véase anexo 3). Para el año 2007 el presupuesto asignado pasa de 26 millones de pesos a 75 millones 475 mil 891 pesos, más del doble ejercido en 2006, lo que permite al INFODF asignar gasto a otras áreas necesarias para el desarrollo institucional, todas ellas distintas al capítulo 1000.

En primer lugar, salta a la vista que en la clave 1103, referente a sueldos, sólo se destina 13% en 2006, 9% en 2007, 12% en 2008, 14% en 2009 y 12% en 2010 del total presupuesto, lo que inmediatamente nos puede llevar a dos deducciones: 1) la primera es que el INFODF al ser una organización nueva y en crecimiento, es una institución de pequeñas dimensiones, tanto de infraestructura como de recursos humanos; y 2) el poco gasto —en términos relativos— en sueldos, nos remite a que los recursos humanos son limitados. Prueba de ello es que el INFODF sólo cuenta con 153 servidores públicos⁵⁸. De esta forma, la *capacidad indicada* del Instituto se ve mermada de forma importante. Asimismo, las gratificaciones de fin de año destacan en el análisis, pues se destina de 2006 a 2010 poco más de la mitad de los recursos a salarios.

El capítulo referente a sueldos, por lo regular, es el rubro en el que más se destinan recursos. Existen instituciones en las que más del 90% de su presupuesto se destinan a pago de salarios, tenemos como ejemplo a la UNAM y la UACM, entre otras. Por tal motivo, podemos decir que el INFODF cuenta con poco personal, el cual seguramente tendrá grandes tareas y encomiendas, pues la misión de la institución es garantizar el DAIP en una megalópolis. *No obstante, el INFODF por sus grandes restricciones presupuestarias no puede realizar esa tarea, por lo que su misión institucional sólo puede ser aterrizada mediante la expansión del conocimiento del DAIP en la ciudadanía. Hablamos de campañas de difusión, promoción y capacitación, no en una población de casi una decena de millones de personas, sino mediante programas de población objetivo.* Al parecer las

⁵⁸ Solicitud de información vía INFOMEXDF con folio: 3100000030212.

limitantes presupuestarias hacen que la misión institucional, sea una misión simbólica, pues en los hechos es imposible cumplir con la labor de difusión, ejercicio y garantía del DAIP. En primera instancia, se puede rescatar que el INFODF no ocupe sus pocos recursos en sueldos, por lo que este ejercicio del gasto me parece una cifra razonable; pero no válida, por la gran diferencia de salarios entre un trabajador común y los Comisionados Ciudadanos, para muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 7. CATÁLOGO DE PUESTOS Y TABULADOR 2010

NIVEL	PUESTO	CONCEPTOS							
		TOTAL N° DE PLAZAS	SUELDO BASE	APORTACIÓN ADICIONAL	TOTAL BRUTO MENSUAL	ISR	ISSSTE 9.575%	FONDO AHORRO 5% INFODF	TOTAL NETO MENSUAL
1	Comisionado Ciudadano 1/	5	20,896.88	133,127.42	154,024.30	45,855.07	1,650.54	7,701.22	106,518.69
2	Secretario Técnico	1	12,431.88	52,897.73	65,329.61	17,199.72	1,190.35	3,266.48	46,939.53
	Secretario Ejecutivo	1	12,431.88	52,897.73	65,329.61	17,199.72	1,190.35	3,266.48	46,939.53
3	Contralor Interno	1	11,942.03	49,527.70	61,469.73	15,923.86	1,143.45	3,073.49	44,402.42
	Director	7	11,942.03	49,527.70	61,469.73	15,923.86	1,143.45	3,073.49	44,402.42
4	Subdirector	10	9,556.02	35,831.80	45,387.82	10,618.06	914.99	2,269.39	33,854.77
5	Asesor A	6	9,270.15	33,595.52	42,865.67	9,823.58	887.62	2,143.28	32,154.47
6	Jefe de departamento	25	8,301.27	25,677.97	33,979.24	7,024.36	794.85	1,698.96	26,160.03
7	Asesor B	5	7,956.49	23,189.98	31,146.47	6,134.18	761.83	1,557.32	24,250.46
8	Proyectista	9	6,974.97	19,742.82	26,717.79	5,040.47	667.85	1,335.89	21,009.47
9	Líder de Proyectos	43	6,566.16	15,349.44	21,915.60	3,854.52	628.71	1,095.78	17,432.37
10	Secretaria de Presidencia	1	6,324.16	14,231.96	20,556.12	3,518.79	605.54	1,027.81	16,431.80
11	Enlaces de Información	3	5,971.51	11,475.25	17,446.76	2,803.85	571.77	872.34	14,071.14
	Secretaria A	1	5,971.51	11,475.25	17,446.76	2,803.85	571.77	872.34	14,071.14
12	Actuario	4	5,629.38	8,191.40	13,820.78	1,990.61	539.01	691.04	11,291.15
	Secretaria B	4	5,629.38	8,191.40	13,820.78	1,990.61	539.01	691.04	11,291.15
13	Operador	6	3,801.19	7,304.60	11,105.79	1,381.70	363.96	555.29	9,360.13
14	Auxiliar administrativo	14	5,629.38	4,967.25	10,596.63	1,267.50	539.01	529.83	8,790.12
15	Auxiliar de oficina	2	2,814.35	2,483.87	5,298.22	99.78	269.47	264.91	4,928.98

Fuente: Dirección de Administración y Finanzas. Extraído en http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/14/6/2010/percepciones2010.xls

Mientras un Comisionado gana más de 100 mil pesos libres de impuestos, el auxiliar de oficina tan sólo alcanza la insuficiente cifra de 5 mil pesos. De ahí que los gastos en sueldos sean bajos; pero contrastando con la partida 1509 referente a asignaciones a mandos medios y altos dentro del Instituto, lo que ha llevado al INFODF a destinar 51% de su presupuesto en 2006, 30 % en 2007, 39% en 2008, 44% en 2009 y 38% en 2010, casi

la mitad de la partida presupuestal de cada año al pago de la alta burocracia. Sin duda, el reconocimiento de la capacitación técnica en un salario óptimo podría ser considerado por muchos, un acto de justicia, en tanto estos actores son fundamentales para el funcionamiento operativo del Instituto. *No obstante, me parece que el gasto que ejerce el INFODF en este rubro es sumamente excesivo, pues concentra casi la mitad de su presupuesto en el pago de salarios a los grupos técnicos con niveles salariales más altos. Por lo anterior, el INFODF sufre de un ahorcamiento presupuestario en sus diferentes áreas, de ellas las operativas son las más castigadas.*

Lo anterior se refleja de muchas maneras. El Instituto concentra un gasto en gratificaciones salariales muy altas a mandos medios y altos y coordinadores de enlace. Si el INFODF tiene un presupuesto reducido, debe tener la capacidad de ejercerlo con mayor eficiencia y no concentrarlo en el pago de salarios a los que se encuentran en la cúspide de la pirámide organizativa. Con ello, la *capacidad efectiva* para garantizar el DAIP y la transparencia se ve mermada, pues los programas y acciones no producen los máximos niveles de valor social. Por tal motivo, una recomendación factible que se puede hacer al INFODF es que reestructure su pago de salarios específicamente en los niveles salariales más altos, esto traería como consecuencia una ampliación de recursos para otras áreas también fundamentales para el órgano garante.

Capítulo 2000: Materiales y Suministros

Por otro lado, respecto del capítulo 2000 sobre “materiales y suministros”, nos acercamos al rubro que se puede llamar *operativo*, puesto que es ahí donde se colocan toda clase de insumos para el desempeño de las actividades administrativas del INFODF. Hablamos de los medios por los cuales la misión y visión de la organización se llevan a cabo. En el siguiente cuadro observamos la concentración del gasto en dos partidas:

CUADRO 8. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN CAPÍTULO 2000, 2006-2010

Capítulo 2000 " Materiales y suministros"

Clave	Nombre de partida	2006		2007		2008		2009		2010	
		Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año
2105	MATERIALES Y ÚTILES DE IMPRESIÓN Y REPRODUCCIÓN	94,287.09	0.3995	174,246.30	0.2295	472,607.73	0.5407	296,000	0.3218	571,677.94	0.5521
2201	ALIMENTACIÓN DE PERSONAS	124,702.41	0.5284	298,568.87	0.3933	140,964.97	0.1612	166,220	0.1807	170,849.84	0.165
TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO		23,559,755.04		75,896,858.44		87,404,972.07		91,981,945		103,533,457.02	
% RESPECTO DEL TOTAL DEL CAPÍTULO		58.2		29.5		31.8		42.6		46	

Como es posible observar, de forma general, el gasto en este rubro no forma parte medular de la concentración presupuestaria. Asimismo, se ve que el Instituto, consciente de su escaso presupuesto, trata de cubrir todas las áreas de materiales e insumos mediante la distribución de un pequeño gasto en todas las partidas de ese capítulo, entre las que destacan por poco el rubro de la clave 2105 referente a materiales y útiles de impresión y reproducción. Se habla de 867 mil 677 pesos ejercidos de 2006 a 2010. La papelería es uno de los rubros en donde las instituciones por lo general concentran mayores gastos dentro del capítulo de materiales y suministros. Como ejemplo, tenemos los cientos de oficios que se realizan en las direcciones del Instituto. Recordemos que el “oficio”, entendido como documento operativo en la burocracia, es como la biblia en la religión católica, ya que es imprescindible para pregonar la palabra del burócrata, y en el otro, para divulgar la palabra de dios.

Más adelante, en la clave 2201 destaca un rubro fuera de los objetivos del Instituto, de 2006 al 2010 se ejerció un gasto de 901 mil 303 pesos para “alimentación de personas”, ¿qué significa esto?, ¿a cuáles personas? Interrogantes que no son fáciles de contestar; a pesar de ello, el gasto ejercido equivale casi a 1 millón de pesos en 4 años de existencia.

Cabe mencionar que el INFODF no cuenta con un comedor, lo que nos hace preguntarnos: ¿existe discrecionalidad en el manejo de los recursos? , o, ¿un hambre tal en los integrantes del Instituto que los hace comer casi 1 millón de pesos?

En conclusión, en el presente capítulo hablamos de un rubro importante, en tanto se habla de los recursos materiales y operativos para cumplir los fines de la organización. Partiendo de ello, el INFODF al ser consciente de sus cuantiosas tareas y sus pocos recursos trata de distribuir el gasto de forma muy equitativa en todas las áreas (véanse anexos del 3 al 7). Salta a la vista que la clave 2201 abre una serie de cuestionamientos no menores al INFODF, pues en cuatros años, se ejerció casi un millón de pesos en comida, lo que pareciera ser un gasto de lujo, si se parte de la restricción presupuestaria que tiene el Instituto.

Capítulo 3000: Servicios Generales

En el siguiente capítulo se organizan todas las asignaciones que sirven para cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contratan para cumplir con las actividades vinculadas a funciones institucionales. De este modo, el capítulo 3000 es uno de los rubros en donde muchas organizaciones concentran una parte considerable de su presupuesto. El siguiente cuadro tiene la intención de mostrar de forma detallada la distribución del ejercicio presupuestal del INFODF en el área de servicios personales:

CUADRO 9. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN CAPÍTULO 3000, 2006-2010⁵⁹.

Capítulo 3000 "Servicios generales"

Clave	Nombre de partida	2006		2007		2008		2009		2010	
		Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año
3107	SERVICIO DE TELEFONIA CELULAR	16,805.88	0.0712	100,309.97	0.1321	228,030.90	0.2608	186,062.00	0.2022	207,330.24	0.2002
3305	ESTUDIOS E INVESTIGACIONES	----	----	572,115.30	0.7538	844,479.20	0.9661	510,600	0.5551	756,538.00	0.7307
3409	PATENTES, REGALÍAS Y OTROS	73,251.55	0.3103	756,495.51	0.9967	2,082,759.13	2.38	1,402,245	1.52	3,296,130.50	3.18
3601	GASTOS DE PROPAGANDA E IMAGEN INSTITUCIONAL	661,807.70	2.8	10,757,513.27	14.17	3,140,292.39	3.59	2,373,783	2.58	1,237,787.92	1.19
3602	GASTOS DE DIFUSION DE SERVICIOS PUBLICOS Y CAMPAÑAS DE INFORMACION	----	----	----	----	----	----	9,984	0.0108	----	----
3606	OTROS GASTOS DE PUBLICACION, DIFUSION E INFORMACION	568,754.81	2.4	3,408,558.89	4.49	2,944,946.47	3.36	3,036,940	3.3	3,807,459.31	3.67
3803	CONGRESOS, CONVENCIONES Y EXPOSICIONES	----	----	798,834.50	1.05	2,770,371.17	3.16	1,281,746	1.39	3,276,079.16	3.16
3807	GASTOS PARA ALIMENTACION DE SERVIDORES PUBLICOS DE MANDOS MEDIOS	43,750.80	0.1853	187,607.32	0.2471	360,269.88	0.4121	336,000	0.3652	331,783.93	0.3204

TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO	23,559,755.04
% RESPECTO DEL TOTAL DEL CAPÍTULO	39.5

TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO	75,896,858.44
% RESPECTO DEL TOTAL DEL CAPÍTULO	63.3

TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO	87,404,972.07
% RESPECTO DEL TOTAL DEL CAPÍTULO	53.6

TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO	91,981,945
% RESPECTO DEL TOTAL DEL CAPÍTULO	51.9

TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO	103,533,457.02
% RESPECTO DEL TOTAL DEL CAPÍTULO	46.6

Una partida en la que se han destinado un porcentaje menor respecto del total del presupuesto, es la partida 3107; no obstante, si se le mira fuera del porcentaje del total del gasto ejercido, de 2006 a 2010 se han gastado 738 mil 536 pesos en telefonía celular. Cantidad que rebasa los 657 mil 321 pesos destinados al servicio de fotocopiado en la clave

⁵⁹ Los claves que con el líneas punteadas significan que en ese año la clave no registro ningún gasto.

3212 (véanse anexos del 3 al 7), *si se redujera el gasto en telefonía celular, se podría usar ese remanente para entregar información de forma física de manera gratuita a las personas de escasos recursos, cumpliendo así los objetivos de la LTAIPDF*. El celular es instrumento de funcionamiento operativo; pero por el celular no se resuelven las exigencias del DAIP.

Otro aspecto en el que se ha destinado una cantidad simbólica es la partida 3305 referente a estudios e investigaciones. En 2006 no se destinaron recursos, por lo que es hasta 2007 cuando se inicia un gasto en la materia; aunque, hasta la fecha, nunca se ha ejercido más del 1% del presupuesto. La ventaja de tener trabajos de consultoría e investigaciones, es que un actor externo podría señalar los déficits que presenta la Institución, así como proponer formas innovadoras de garantizar el DAIP. La investigación tiene la facilidad de hacer cumplir la visión del Instituto, la cual es ser una organización de vanguardia por su credibilidad y reconocimiento social debido al cumplimiento eficaz de labores. Para ello, es necesario la realización de investigaciones y estudios hechos por consultorías y por investigadores expertos en el área, lo que generaría vínculos con la sociedad y el campo académico, redituando en un mayor conocimiento sobre los condiciones de la población del DF y, con ello, tener más elementos para garantizar el DAIP.

Ahora bien, nótese que una constante durante todos los años por parte del INFODF es que la apabullante mayoría de todos los rubros/claves en los diversos capítulos no rebasaba el 1% con respecto del total del presupuesto. *En el INFODF, una constante que salta a la vista en el análisis presupuestal es que la gran mayoría de sus asignaciones no representan ni el 1% de su gasto con respecto del total del presupuesto. El INFODF trata de distribuir sus pocos recursos de una forma en la que se toquen todos o, por los menos, la gran mayoría de las tareas operativas necesarias para cumplir la misión institucional. De ahí que gran parte de su presupuesto sea una imagen panorámica de claves menores al 1% (véanse anexos del 3 al 7).*

Más adelante, en el análisis presupuestal encontramos la clave 3409 referente a patentes y regalías, en este aspecto hablamos de asignaciones que son destinadas a cubrir el importe que corresponda por el uso de patentes y marcas, representaciones comerciales e

industriales, regalías por derechos de autor, membrecías, así como licencias de uso de programas de cómputo y su actualización. En este clave se observa el gasto institucional con respecto a todos los cuadernos de ensayos sobre transparencia que publica el INFODF con especialistas en temas de acceso a la información y datos personales. Se observa un gasto importante porque el Instituto, al igual que el órgano garante a nivel nacional, IFAI, buscan que por medio de estudios especializados se inicien diversos trabajos de investigación sobre estos temas, de modo que la publicación de ensayos conlleva el costo de regalías por derechos de autor. Por otro lado, también se habla de las licencias para el empleo de software y hardware. Lo anterior es importante por la existencia del programa INFOMEXDF. De tal forma que el gasto parece coherente y, sobre todo, imposible de evadir, por lo que las asignaciones correspondientes podrían, al final del día, abrir la posibilidad de cumplir la misión y visión institucional.

Un rubro de asignaciones sumamente interesante es el referente a la clave 3601, 3602 y 3606 sobre gastos de propaganda e imagen institucional. Como señalé en la breve reseña sobre el INFODF, éste es una institución que tiene en operación poco más de 6 años, iniciando labores en el 2006. En el que sus trabajos institucionales están fuertemente ligados con el contacto con la sociedad, pues es el órgano garante de un derecho fundamental. En consecuencia, el INFODF tiene una doble labor: 1) ser el garante del DAIP y, a su vez, 2) ser el principal promotor para que los ciudadanos conozcan su derecho a saber sobre cualquier información generada por las instituciones del Estado. Por tal motivo, no es de extrañarse que el INFODF ocupe una cantidad importante de recursos en esta área, dirigida a la promoción de su imagen institucional, destacando lo hecho en el año 2007 en donde se empleó el 14% del presupuesto para este fin (Cuadro 8). Es fundamental que el ciudadano conozca al órgano encargado de hacer cumplir la ley; pero, sobre todo, conocer a la institución responsable de asesorarlo en el proceso del ejercicio de su derecho ciudadano.

Cabe recordar que la Ciudad de México es una entidad federativa que fue privada de varios derechos políticos, como el de elegir a sus gobernantes. Es hasta 1997 en la reforma política del DF cuando estos fueron restituidos de forma parcial a los ciudadanos. Por tal motivo, el INFODF tiene la entrañable tarea de insertar en la gama de derechos civiles,

políticos y sociales, al derecho de acceso a la información. Esta labor sería imposible de cumplir sin una adecuada campaña de difusión sobre la existencia de un nuevo derecho que permite fiscalizar la actividad del Estado. De ahí, que el anterior proceso socio-político lo refleje el presupuesto de egresos del Instituto en el capítulo 3000 en su clave 3601.

Ligado fuertemente con lo anterior, la partida 3606 sigue la misma línea de difusión. En ella se tiene como intención buscar que la sociedad capitalina conozca ese derecho. *Sin el conocimiento de la existencia de un derecho, se cancela de tajo la posibilidad de ejercerlo.* Por ello, el gasto en difusión reflejado en las claves 3601 y 3606 me parece congruente con las necesidades institucionales, y más importante aún, las ciudadanas. Un problema que señala el INFODF con gran preocupación es el desconocimiento del DAIP. Por ello, es lógico que el Instituto gaste un porcentaje considerable de su presupuesto en campañas de difusión, propaganda, información, etc. Sin ello, el INFODF no podría hacer del conocimiento de la ciudadanía que existe un órgano que garantiza un nuevo derecho.

No obstante, el gasto en materia de difusión me parece simbólico, en el sentido de que no ha sido una de las prioridades de la institución, pues se prefirió gastar, de 2006 a 2010, cerca de 2/4 partes del presupuesto en el pago de salarios a mandos medios y altos (Cuadro 5). Lo que nos habla de un uso clientelar de la organización, pues recrea sus propias lógicas, todas ellas ajenas a sus encomiendas legales, así como institucionales. Me refiero a la maximización del presupuesto para hacer del INFODF un medio para la repartición de salarios excesivos a los mandos posicionados en la parte alta de la pirámide organizacional. Los ciudadanos nos podríamos preguntar: ¿realmente al INFODF le importa que los capitalinos conozcan y ejerzamos nuestro derecho?, ¿el INFODF cumple con su labor? Todas ellas son cuestiones que ponen entre la espada y la pared al órgano garante.

No conforme con ello, en la clave 3807 se ha ejercido un gasto, de 2006 a 2010, de 1 millón 259 mil 409 pesos, esto en alimentar a los mandos medios del INFODF, un gasto muy por encima de otras áreas como la clave 5103 referente a “equipo educacional y recreativo”, en donde en el mismo periodo se han invertido 390 mil 216 pesos (véanse anexos del 3 al 7). Sin duda, el INFODF hace suya la máxima de: “panza llena, corazón contento”; aunque, los que no podríamos estar tan felices por su excelente nutrición somos

nosotros, los ciudadanos, pues la incipiente inversión en materiales educativos nos dice que el Instituto ha dejado de lado la formación de una cultura de la transparencia. Asimismo, destaca que hay dos gastos para alimentación en diferentes capítulos y claves.

Capítulo 4000: Ayudas, subsidios, aportaciones y transferencias

En este capítulo se señalan las asignaciones que el Instituto realiza de forma directa o indirecta a los sectores sociales y privados para fomentar su actividad en labores que benefician al INFODF o, que tal vez, son sustanciales para el DAIP en el DF. En este rubro podemos encontrar becas por el pago de servicio social, premios por los concursos de ensayo, y apoyos a voluntarios de programas sociales. El presente capítulo tiene una fuerte conexión entre el presupuesto institucional y la sociedad. Para mostrar de forma integral la concentración del gasto en este aspecto, se muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 10. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN CAPÍTULO 4000, 2006-2010

Capítulo 4000 "AYUDAS, SUBSIDIOS, APORTACIONES Y TRANSFERENCIAS"

Clave	Nombre de partida	2006		2007		2008		2009		2010	
		Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año
4104	Becas	-----	-----	-----	-----	226,747.00	0.2594	342,000	0.3718	249,500.00	0.2409
4702	APORTACIONES PARA APOYO A VOLUNTARIOS EN PROGRAMAS SOCIALES	-----	-----	1,000,000.00	1.31	1,790,000.00	2.04	2,210,000	2.4026	1,175,000.00	1.13

TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO	23,559,755.04
% RESPECTO DEL TOTAL DEL CAPÍTULO	-----

75,896,858.44
100

87,404,972.07
99.5

91,981,945
98

103,533,457.02
96.2

La clave referente a las “aportaciones para apoyo a voluntarios en programas sociales”, se refiere los Programas de Participación Social por la Transparencia en el Distrito Federal; y de

Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal, como apoyo institucional para las asociaciones de la sociedad civil y acciones que se describen a continuación:

Cuadro 11. RECURSOS DESTINADOS A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, 2010.

Organización de la Sociedad Civil apoyada con cargo a la partida 4702 "Aportaciones para apoyo a voluntarios en programas sociales"	Proyecto Institucional en el que participó la OSC	Acción (proyecto) desarrollada por la OSC
BHMC CONSULTORES A.C.	Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2010	Evaluación de los mecanismos de acceso a la información del Programa de Financiamiento a la Micro y Pequeña Empresa (PFMYPE).
CAUCE SINERGIA CIVICA A.C.	Programa de Participación Social por la Transparencia en el Distrito Federal 2010	Del dicho al hecho, hay un derecho.
CON TRANSPARENCIA E INFORMACION LAS MUJERES CONTRUIMOS CIUDADANIA A.C.	Programa de Participación Social por la Transparencia en el Distrito Federal 2010	Mujeres informadas, mujeres empoderadas.
ONG CONTRALORIA CIUDADANA PARA LA RENDICION DE CUENTAS A.C.	Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2010	Monitoreo Ciudadano al Programa de Mejoramiento Barrial en el DF.
RED DE MUJERES SINDICALISTAS A.C.	Programa de Participación Social por la Transparencia en el Distrito Federal 2010	Fortalecimiento de los liderazgos con perspectiva de género a favor de la transparencia y democracia sindical.
SALUD INTEGRAL PARA LA MUJER A.C.	Programa de Participación Social por la Transparencia en el Distrito Federal 2010	Alerta: jóvenes actúan por sus derechos.
TODAS LAS VIBRACIONES ORGANIZADAS CON ESPERANZA SUENAN A.C.	Programa de Participación Social por la Transparencia en el Distrito Federal 2010	Ejercicio práctico del derecho de acceso a la información pública para lograr el apoderamiento ciudadano y la transparencia en la aplicación del Programa Operativo Anual (POA) en la Delegación Tláhuac.
VISION SOLIDARIA A.C.	Programa de Participación Social por la Transparencia en el Distrito Federal 2010	Impulso y socialización de la información y rendición de cuentas de los programas sociales en la Delegación Álvaro Obregón para combatir la opacidad, discrecionalidad y clientelismo.

Fuente: Solicitud de información con folio 3100000015012.

El anterior cuadro pretende ser sólo ilustrativo de los recursos destinados a la sociedad civil. La intención del Instituto con estos programas es buscar aumentar la calidad de las acciones en materia de promoción del DAIP. Lo que se muestra son las prioridades presupuestales que tiene el Instituto para la sociedad civil. El déficit de lo anterior, es que no existe un mismo nivel de apoyo presupuestario a la sociedad atomizada. Por lo que sería recomendable equiparar programas que estén destinados para fortalecer a la sociedad civil y atomizada.

Capítulo 5000: Bienes muebles e inmuebles

Como se ha señalado anteriormente, el INFODF es una organización pública de joven creación, por lo que no es de sorprenderse que existan asignaciones para la adquisición de toda clase de bienes muebles que contribuyan a la realización plena de las actividades del Instituto. Sin duda, la falta de un espacio con razonables dimensiones, limitado de una serie de servicios de oficina, puede ocasionar que la misión y visión nunca se puedan realizar. De este modo, el Instituto ha concentrado su gasto en este capítulo en la clave 5206 referente a “bienes informativos”:

CUADRO 12. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN CAPÍTULO 5000, 2006-2010.

Capítulo 5000 "Bienes muebles e inmuebles"

Clave	Nombre de partida	2006		2007		2008		2009		2010	
		Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año	Presupuesto ejercido	% respecto del total del presupuesto de ese año
5206	BIENES INFORMATIVOS	489,604.24	2.07	2,601,741.41	3.42	797,055.06	0.9119	1,215,000	1.32	882,144.96	0.794

TOTAL DE PRESUPUESTO EJERCIDO	23,559,755.04	75,896,858.44	87,404,972.07	91,981,945	103,533,457.02
% RESPECTO DEL TOTAL DEL CAPÍTULO	56.2	38.4	48.9	83	63.4

En la clave 5206 podemos encontrar un fuerte gasto en lo referente a bienes informáticos. Lo anterior tiene congruencia en tanto el principal programa que ha implementado el INFODF para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a saber y ejercer el DAIP es el sistema INFOMEXDF. Este es un sistema electrónico que funciona de forma permanente para que los capitalinos puedan hacer solicitudes de información mediante internet.

Ahora bien, para que el INFODF pueda cumplir con los requerimientos de información realizados por INFOMEXDF es necesario que la organización cuente con las herramientas electrónicas óptimas y necesarias para cumplir con sus obligaciones institucionales. El sistema INFOMEX es una plataforma que ha sido implementada en 23

estados de la República. Para ello, es necesario contar con una red informática de buena calidad, así como los bienes informáticos para su realización. Por tal motivo, las asignaciones en el capítulo 5000 me parecen coherentes con respecto de las actividades que realiza el órgano garante para cumplir su misión institucional.

De este modo, el anterior análisis presupuestario muestra la forma en la que el INFODF distribuyó sus recursos de 2006 a 2010. La utilización consistió principalmente en tocar varias áreas administrativas con un presupuesto generalmente no mayor al 1% del total del presupuesto. De esa forma, se buscaba distribuir los recursos en diversas asignaciones de forma integral. No obstante, salta a la vista que en la clave 1509 existe un gasto excesivo para el pago de salarios a mandos medios y altos. *Por lo que una recomendación sería reestructurar la jerarquía de salarios a una nómina más coherente a las necesidades del Instituto; pero sobre todo, más en sintonía con su restricción presupuestaria y con menor distancia entre mandos.* Haber ejercido 2/4 del presupuesto en ello demerita la visión del instituto, la cual es ser una institución líder a nivel nacional por su desempeño institucional. Tener amarrado casi la mitad del presupuesto en pago de la alta burocracia, evidentemente impide la realización de dicha visión. Esos recursos podrían ser utilizados para implementar programas que permitan hacer llegar el DAIP a más personas. Lo anterior abriría paso para hacer realidad, en términos factibles, que la misión del Instituto se cumpla de forma cabal y no simbólica. Hacer expansivo el DAIP hacia los capitalinos traería aparejado el reconocimiento de una ciudad de vanguardia en los barómetros de la democracia.

Sobre el presupuesto asignado y ejercido, el ex-Comisionado Jorge Bustillos, señala la necesidad de mayor presupuesto:

Se requiere más, por supuesto, es que si esto fuera oficina, una especie de despacho consultor sobre temas críticos, de que si se debe dar publicidad o no a determinada información sí es mucho; pero como esta oficina está encargada de estimular esos mecanismos de conexión con la sociedad de eficiencia gubernamental, de apego a las disposiciones de la ley, pues entonces ya no es suficiente (Jorge Bustillos Roqueñí, entrevista personal, 27 de Enero de 2012).

No obstante, la institución pareciera ser un consultoría privada, por sus altos salarios en los mandos medios y altos, así como la gran cantidad de recursos que destinaban a otras

áreas como alimentación y telefonía celular. Si se desea el presupuesto para acciones de ese tipo; entonces, tenemos un Instituto cooptado por intereses clientelares. Ahora que si se reestructura el ejercicio del gasto, poniendo mayor énfasis en los rubros de trabajo social como campañas de difusión, materiales educativos, asesoría, entre otros aspectos que potencien la apropiación del derecho, se aumentaría enormemente la *capacidad efectiva*, pues los programas generarían mayor valor social para capitalinos.

Finalmente, la dirección de Administración y Finanzas tendría que luchar contra los vicios de los gastos que se analizaron anteriormente en el presupuesto, así como las lógicas organizacionales que recrea cada institución, principalmente la maximización del presupuesto, el cual muchas veces es ejercido sin eficiencia. Dicha dirección tiene la responsabilidad de fortalecer la *capacidad de resultados*, así como la *capacidad administrativa* del instituto. Una de las funciones de la dirección es optimizar el ejercicio del gasto, proponer políticas públicas que aumenten la sustentabilidad y eficiencia del Instituto, por lo que una de sus prioridades sería (re)estructurar el entramado salarial, en especial, a los mandos medios y altos que concentran gran cantidad de los pocos recursos asignados al órgano garante de la transparencia y el derecho de acceso en el DF.

Sin embargo, el Pleno del Instituto, compuesto por los Comisionados, es la instancia encargada de presentar a la ALDF el proyecto de presupuesto de cada año, por lo que muy posiblemente, las recomendaciones sobre la reducción salarial de los mandos altos en el Instituto no encontrarán cabida, por el diseño institucional que posee el Instituto. Si asumimos para este caso la perspectiva del *homo economicus*, en la que se entiende al ser humano como un ente racional, el cual que establece metas basadas en preferencia subjetivas, y que para alcanzarlas, realiza una valoración costo-beneficio como un proceso que permite establecer oportunidades objetivas para lograr el interés individual (Olson, 1992), entonces, muy posiblemente las posibilidades objetivas de que la reducción de la brecha salarial entre mando no será aplicada.

CAPÍTULO III. UNA CIUDAD Y UN DERECHO CONTRA LA OSCURIDA

En el capítulo anterior se realizó un análisis organizacional del INFODF. Recordemos que en esta investigación se entiende al Instituto como una política pública diseñada y puesta en marcha para garantizar el derecho de acceso a la información, el derecho de protección de datos, así como la transparencia en el DF. De este modo, en el segundo capítulo se evaluó la capacidad institucional que se tiene para hacer valer los preceptos normativos señalados en la LTAIPDF y los diferentes instrumentos jurídicos derivados de ella.

El presente capítulo se concentra en los esfuerzos por ofrecer una evaluación sobre los alcances y limitantes de los actuales mecanismos por los cuales se ejerce el DAIP en la ciudad. Hablamos de las técnicas de garantía diseñadas e implementadas para que los capitalinos puedan ejercer su derecho. Además, de establecer los programas por los cuales el Instituto difunde y promueve el ejercicio del derecho a saber. De ello, se evaluará la pertinencia de dichos mecanismos respecto de las diferentes realidades de *status*, nivel educativo e ingreso económico, entre otros indicadores que manifiesta la ciudadanía del Distrito Federal. En este capítulo nos colocaremos en el nivel micro (véase figura 6), lo que nos permitirá evaluar en qué medida el DAIP ha penetrado y se ha extendido en la sociedad capitalina. De tal suerte que se pueda establecer el *status* en el que se encuentra el ejercicio del derecho de acceso a la información.

3.1 Ejerciendo el derecho de acceso en la Ciudad de México: ¿carreteras o terracerías?

En este apartado se evaluarán los siguientes procedimientos para ejercer el derecho de acceso: 1) personalmente en las OIP; 2) mediante correo electrónico; 3) a través del sistema INFOMEX-DF; y, finalmente, 4) vía Tel-INFODF, todos ellos mecanismos legales establecidos en la LTAIPDF. Estos procedimientos deben contemplar los principios de sencillez y accesibilidad. Los cuales únicamente son contemplados expresamente por 23 estados de la República (70%), incluyendo al DF⁶⁰. En esta evaluación se buscará

⁶⁰ Los estados que establecen estos principios son Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Distrito Federal, Estado de México, Guerrero, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas (Guerra, 2011: 20)

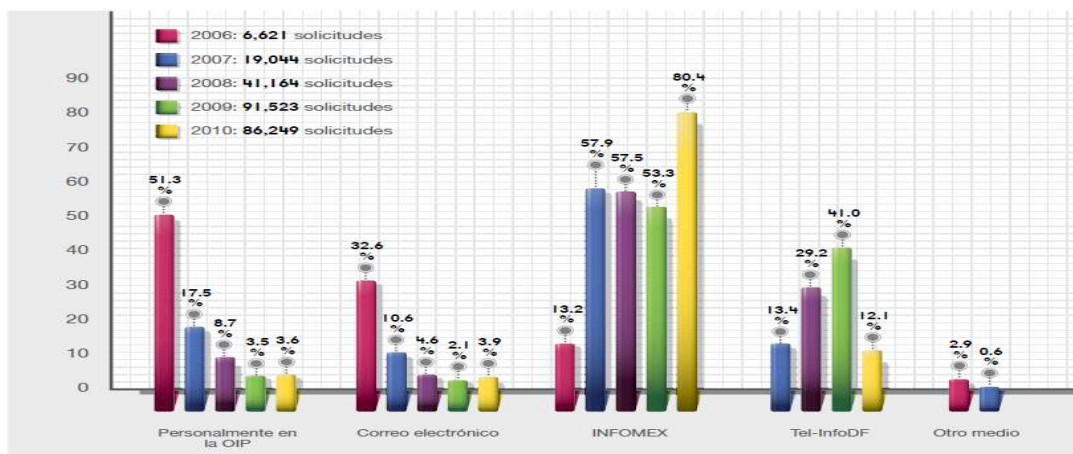
establecer la pertinencia, alcance y límites de dichos procedimientos con respecto de las características de ingreso y status de la ciudadanía de la Ciudad de México.

El acceso a la información de forma presencial

La información al ser pública puede ser solicitada por cualquier mexicano, independientemente de si es residente, o no, del Distrito Federal, incluso un extranjero puede solicitar información. Con ello el derecho se sustenta en la condición de ser humano, y no en la de ciudadanía política.

El primer mecanismo implementado en la ciudad fue la forma presencial, en dicha modalidad el ciudadano puede acudir directamente a las Oficinas de Información Pública (OIP) para pedir información. Este fue uno de los instrumentos más usados en el DF desde 2006, por encima de las solicitudes vía INFOMEX. Sin duda, las solicitudes presenciales implican mayores costos (traslado, tiempo, costos de reproducción⁶¹, entre otros), por lo que tiempo más adelante se vería complementado por las otras modalidades de acceso que ofrecen menores costos para el ciudadano, no sólo capitalino, sino de cualquier otra entidad federativa (véase gráfica 1).

GRÁFICA 3: EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN EN EL DF, 2006-2010.



Fuente: Quinto informe de actividades del INFODF, 2010.

⁶¹ Es importante señalar que en México sólo existe el costo de reproducción. De este modo, no se grava la búsqueda de la información, lo que indudablemente representa costos de almacenamiento, ordenamiento y, en caso de inexistencia de información, de creación de datos. (Ackerman y Sandoval, 2005)

Ahora bien, los límites de ejercer una solicitud de forma presencial giran en torno a los costos que implica. Las ventajas de ejercer solicitudes de información en las OIP es que las personas que carecen de las herramientas tecnológicas, como internet, computadora, conocimientos de software, entre otros factores, pueden ser asesorados por el encargado de la OIP, y así poder ejercer su derecho. De este modo, los costos de transacción son mayores; pero se gana asesoría inmediata al momento de realizar la solicitud. Señalados los efectos positivos, como negativos de este mecanismo de acceso, se busca complementar el ejercicio bajo otras modalidades.

El acceso a la información mediante correo electrónico

La importancia de las herramientas tecnológicas es que catalizan el ejercicio del derecho; pero, sobre todo, ofrecen mayor comodidad al ciudadano para ejercer el DAIP. En suma, individuos que no residen en el DF, pueden ejercer solicitudes sin la necesidad de trasladarse y asumir los costos que ello implicaría. La solicitud mediante correo electrónico fue aplicada por varios sujetos obligados en diferentes estados de la República “cuando sus sistemas propios fallaban, o cuando no contaban con un medio en línea para realizar solicitudes de información” (Cejudo y Zavala, 2011: 9). De este modo, el correo electrónico es una alternativa para el usuario y los sujetos obligados al momento de carecer de una plataforma como el sistema INFOMEX o, cuando éste puede fallar.

Sin embargo, tal y como señalan Cejudo y Zavala (2011:9), este mecanismo carece de formalidad y no existe la certeza en la recepción de los correos por la falla de los servidores de los mismos, lo que reduce el compromiso de los sujetos obligados para cumplir con la solicitud. Por lo que la única ventaja que ofrece el correo electrónico es la comodidad al usuario, y el auxilio cuando plataformas como INFOMEX fallan; aunque, esta modalidad demerita el derecho de acceso, pues le quita formalidad al proceso.

En el DF el correo se usa de forma complementaria al sistema INFOMEX, pues cuando una solicitud ya se encuentra en la plataforma INFOMEX se le informa al usuario mediante correo electrónico que su solicitud ya ha sido resuelta. Lo anterior no aplica al sistema federal, ya que el IFAI no ha implementado aún ésta forma de aviso, lo que

ocasiona que muchas veces, el usuario olvide su solicitud, y para cuando ya es revisada, muchas veces ya rebaso los plazos legales para ejercer el recurso de revisión.

El acceso a la información vía INFOMEXDF

La plataforma INFOMEXDF ha sido el mecanismo preferido por los capitalinos desde 2007 (véase gráfica 1). No cabe duda que las ventajas que ofrece dicho sistema es la estandarización de un mecanismo para ejercer el DAIP en toda la República, lo que permite al usuario familiarizarse con la plataforma, facilitando el acceso a la información.

Para realizar solicitudes a través de INFOMEXDF tan sólo se requiere llenar ciertos campos con datos personales (nombre, dirección, código postal) con lo que se crea una cuenta personalizada, dándole seguridad al usuario, así como un medio para administrar sus solicitudes. Dentro del sistema se genera un historial de solicitudes hechas por el solicitante, permitiendo que la información sea pública de forma permanente. Asimismo, se genera un número de folio, lo que le da formalidad y mayor compromiso al sujeto obligado para responder la solicitud, esto a diferencia del mecanismo por correo electrónico. Otra facilidad que ofrece INFOMEXDF es que se puede elegir la forma en la que se desea recibir la información:

- Consulta directa
- Medio electrónico (gratuito)
- Audiocasete
- CD
- Copia certificada
- Copia simple
- Disco flexible
- Videocasete

Lo anterior, le da libertad al usuario de gestionar sus solicitudes de acuerdo a su comodidad e intereses. En la LTAIPDF tan sólo se cobra una cuota de rescate por la reproducción de la información, y no por su búsqueda. En este aspecto, Ackerman y Sandoval (2005: 33) señalan que existen al menos cuatro diferentes áreas en las cuales las

solicitudes de acceso a la información generan costos: 1) búsqueda; 2) revisión; 3) reproducción, y 4) envío. Por ejemplo, en países como Gran Bretaña se cobra por los cuatro pasos; en cambio, en México sólo se cobra por la reproducción y el envío de la información. Más adelante se abordarán los costos del DAIP.

En comparación con otras plataformas en el país, como el INFOMEX Jalisco, en donde cuya capacidad para solicitar información es de 400 caracteres, lo que limita la petición de información, aunado al hecho de que si se adjunta algún documento, éste no aparece en el acuse de la solicitud, y no hay seguridad de que se recibió el archivo por parte de la autoridad (CIDE-COMAIP, 2011: 96). Por lo que el sistema INFOMEX DF destaca, pues no hay límites de caracteres al momento de ejercer la solicitud. Otro aspecto positivo, es que notifica al usuario sobre el status de su solicitud no sólo por INFOMEXDF, sino también a través del correo electrónico proporcionado desde el registro; además, por mensajería vía celular (SMS), lo que no se da en otros estados, sólo en el DF. La ventaja es que permite mantener informado al usuario sobre sus solicitudes, pues sucede que en varias ocasiones el usuario olvida checar el *status* de las solicitudes, lo que puede ocasionar que se rebasen los plazos fijados por la ley para realizar un recurso de revisión en caso de inconformidad con la respuesta, fenómeno muy recurrente a nivel federal. En este rubro, un sistema destacable es la plataforma INFOMEX en el estado de Chihuahua, en donde “el sistema cancela la solicitud cuando la autoridad ya excedió el plazo de respuesta y notifica el derecho de presentar un recurso de revisión” (Cejudo y Zavala, 2011: 7). De lo anterior carece el sistema INFOMEXDF.

A pesar de las ventajas que presenta la plataforma, es un mecanismo limitado por la gran barrera tecnológica que presenta el país, incluido el DF, en cuanto a que sólo 1,1 millones de habitantes en la ciudad tiene computadora en casa, (INEGI, 2011), en donde sólo las delegaciones Coyoacán, Gustavo A. Madero e Iztapalapa, rebasan el umbral del 100,000 mil computadoras por delegación; por el contrario, Iztacalco, Magdalena Contreras, Cuajimalpa de Morelos, Milpa Alta, Tláhuac y Xochimilco tienen menos de 50,000 mil computadoras en casa, véase el siguiente cuadro:

CUADRO 13. NÚMERO DE COMPUTADORAS POR DELEGACIÓN

Álvaro Obregón	99,625
Azcapotzalco	60,003
Benito Juárez	99,965
Coyoacán	106,537
Cuajimalpa de Morelos	23,754
Cuauhtémoc	90,603
Gustavo A. Madero	138,195
Iztacalco	49,516
Iztapalapa	174,787
La Magdalena Contreras	28,507
Miguel Hidalgo	72,334
Milpa Alta	7,761
Tláhuac	34,150
Tlalpan	88,557
Venustiano Carranza	55,152
Xochimilco	42,185
Total	1, 171, 631

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010

Lo anterior, implica que el Distrito Federal, con una población de 8.8 millones de habitantes, sólo el 13% tenga computadora. En adición, el porcentaje de penetración de internet en la población del DF es de 47.3% en 2010 (AMIPCI, 2011: 16), *lo que implica que más de la mitad de la población en la ciudad no tiene la capacidad de ejercer su derecho mediante herramientas electrónicas por carecer de internet*. En sintonía con lo anterior, para realizar solicitudes mediante correo electrónico e INFOMEXDF se requieren cierto tipo de capacidades respecto del conocimiento de software para realizar la solicitud. *No basta con tener computadora y acceso a internet, sino que también es necesaria una serie de conocimientos en el manejo de navegadores web (firefox, internet explorer), procesadores de texto (Microsoft Office), lectura de archivos (Adobe), entre otros*. Esto se vuelve no sólo una barrera tecnológica, sino una barrera social de tipo excluyente, imposibilitando realizar en términos fácticos el derecho que busca ser de alcance universal. En este rubro podemos ver que la *capacidad efectiva* del INFODF se reduce, pues uno de los mecanismos en los cuales se ha invertido una suma considerable de recursos, como es el sistema INFOMEXDF, tiene un alcance limitado para expandir el DAIP en la ciudad.

Observemos el impacto del sistema INFOMEXDF y su participación en el porcentaje del total de solicitudes de información emitidas (véase gráfica 1). En el año 2006 el porcentaje de participación de solicitudes hechas a través de INFOMEX era considerablemente menor con respecto de la forma presencial de solicitud, hablamos de las solicitudes vía las OIP. No obstante, los incentivos están dados para que los capitalinos busquen usar el sistema INFOMEX DF pues los costos son muchos menores. De ese modo, del año 2007 a 2010, la solicitudes vía INFOMEX pasaron de 57.9% a 80.4% respecto del total de solicitudes por año. Lo anterior se debe básicamente a que la solicitud y respuesta vía dicho sistema evita los costos de traslado, papelería, y seguimiento del proceso. Es cierto que el internet amplifica nuestras posibilidades de conocimiento, así como la capacidad de ejercer nuestro derecho. Sin duda, la plataforma INFOMEXDF es una súper carretera, pues facilita enormemente el ejercicio del DAIP. Aunque, con sus serías limitantes ajenas a la propia plataforma.

Otra limitante para el ejercicio electrónico del derecho de acceso es que en México el uso que los usuarios dan al internet preponderantemente es para entretenerse, hablamos de usar las tecnologías de la información para conectarnos a través de redes sociales como Facebook, Twitter, You Tube (Redacción, 2010). En México, el 90% de los usuarios de internet aseguró que su principal actividad en la web es mandar y recibir correos electrónicos; 75% para mensajearse de forma instantánea vía MSN; 68% para descargar vídeos o fotos; 61% para conectarse a través de redes sociales; 38% envía postales electrónicas; 33% sube fotos a internet para compartirlos; 22% accede o mantiene páginas propias, tales como blogs; mientras que 14% para encontrar pareja (AMIPICI, 2011). Según esta encuesta, en el país la cultura del uso de internet no es vista por los usuarios como un medio para potencializar sus alcances cognitivos, ni para reducir la información asimétrica que tienen los ciudadanos, sino como una posibilidad de entretenimiento.

Finalmente, adentrándonos a los problemas internos del sistema INFOMEX, se tienen los siguientes: 1) limitantes en el número de caracteres de la solicitud (superado para el caso del DF); 2) complejidad operativa para consultar las respuestas que ofrecen las dependencias; 3) capacidad de memoria limitada; 4) fallas en seguimientos de solicitudes registradas; y 5) solicitudes canceladas cuando se excede el plazo para la emisión de una

respuesta por parte de los sujetos obligados (Cejudó y Zavala, 2011: 18). De ahí que sea necesario pensar en diversos programas para hacer más accesible las solicitudes de información. No olvidemos que el sistema INFOMEX es el medio, más no el fin. Tal parece que el IFAI y el INFODF han invertido la fórmula, ya que existen otros problemas para el ciudadano, ya que desconoce varios gajes del oficio: 1) a qué institución pedir la información, 2) así como no saber redactar una solicitud, 3) desconoce los límites a la información, como los datos personales y la seguridad nacional, 4) no sabe cuáles son los diferentes plazos legales, los cuales cambian a nivel federal y son distintos entre los estados.

El teléfono como mecanismo innovador para ejercer el DAIP.

En la ciudad se tiene la fortuna de innovar en uno de los mecanismos para ejercer el derecho de acceso. La utilización del teléfono es el instrumento más innovador en el país, ni siquiera el IFAI ha implementado un sistema como éste. En el IFAI existe un número de atención telefónica (*call center*) que da asesoría en materia de rendición de cuentas y acceso a la información; pero no se encarga de canalizar y realizar solicitudes de acceso. De este modo, la solicitud vía TEL-INFODF es un mecanismo de acercamiento del DAIP a la ciudadanía. Esta forma consiste en que el solicitante ejerce su derecho vía telefónica a través del INFODF, donde el Instituto entrega la solicitud al Ente Público a la que va dirigida. Sin duda, es un programa importante para expandir el ejercicio del DAIP.

De este modo, la solicitud vía telefónica se vuelve una valiosa técnica de garantía para expandir y facilitar el ejercicio real del DAIP, pues en el momento de hacer la solicitud se brinda asesoramiento al ciudadano por parte del encargado de procesar la solicitud. *No hay que olvidar que un derecho es tal cuando existen las condiciones fácticas para ser realizado, sino sólo son leyes y reglas institucionales que servirán de adorno simbólico de nuestro gran compendio de normas, las cuales no tendrán ningún efecto en la población que supuestamente es la beneficiada.* En esta tesitura, “todo conjunto de normas, instituciones y procedimientos sólo adquiere sentido si el ciudadano puede obtener información de sus gobiernos” (Cejudó y Zavala, 2011: 1)

La importancia del teléfono como mecanismo para ejercer el DAIP es crucial, pues no requiere una infraestructura tecnológica propia y costosa para ejercer el derecho, como sí lo necesita el sistema INFOMEX y el correo electrónico; además, de no ser necesaria una serie de capacidades en el conocimiento y utilización de software. En comparación con el internet, 72 viviendas de cada 100 en el Distrito Federal cuentan con teléfono en sus viviendas (INEGI, 2011b: 7), de este modo, se reduce la complejidad para realizar una solicitud de información. La importancia del sistema TEL-INFODF radica en reducir los costos para realizar una solicitud, además, del asesoramiento inmediato que se recibe sin requerir asistir de forma presencial a las OIP, no sin omitir que se puede dar seguimiento a la solicitud a través del mismo medio. El mecanismo TEL-INFODF no está peleado con el sistema INFOMEXDF, ya que las solicitudes hechas por teléfono son ser ingresadas por telefonistas al sistema INFOMEXDF. Así, el teléfono es un medio idóneo para aquellas personas de escasos recursos en la ciudad.

Por lo tanto, la innovación de la ley de transparencia local, respecto de los mecanismos para ejercer el derecho de acceso en otras partes del país, es la implementación del programa TEL-INFODF, pues la complicación que presenta ir a las OIP por falta de tiempo y dinero hacen difícil su ejercicio de ésta forma. Sin duda, el programa TEL-INFODF puede llegar a ser un mecanismo de exportación a los diferentes estados de la República.

Finalmente, a las falencias que presentan todos los mecanismos de acceso a la información se adicionan las siguientes: 1) el uso indiscriminado de prórrogas para procesar la respuesta a las solicitudes de información, la cual puede ser interpretada como falla operativa por desconocimiento, o como una “táctica” para desgastar al usuario de la información, haciendo que éste dimita su intento por acceder a la información, de lo que se hablará con mayor profundidad más adelante; 2) pago de la información como cuotas de recuperación de la información, lo que impide el acceso a la información a los grupos vulnerables y con menor poder adquisitivo, en este rubro, la restricción presupuestaria de cada ciudadano se vuelve, al final del día, la que decidirá si se accede o no a la información; 3) formalismos y terminología burocratizada especializada; esto es, cuando la institución solicita aclarar a qué se refiere el usuario con palabras como: “viáticos”,

“titular”, o “agenda”, entre otros términos, con ello, se exige que el ciudadano tenga un conocimiento especializado sobre la administración pública, lo que la mayoría de la población no posee; 4) declarar inexistencia de la información de forma injustificada, esto es, cuando la información existe, pero el Ente Público la niega porque no existe ningún archivo, aunque, a pesar de ello, la información se encuentre desorganizada; 5)confidencialidad en razones de seguridad cuando esa información no es de ese rubro, es decir, cuando existe información pública que no es confidencial y se hace pasar como tal para negar el acceso a los datos; 6) desconocimiento de los responsables; es decir, cuando un sujeto obligado responde que no es de su competencia para atender la solicitud y remite a un segundo sujeto, en donde éste declara que tampoco es de su competencia, lo que produce el llamado “ping-pong” donde nadie asume la responsabilidad para resolver la solicitud (Cejudo y Zavala, 2011), y a todo lo anterior, 7) hacer asequible el acceso, pues muchas veces no se puede conseguir la información deseada.

Uno de los objetivos fundamentales de los Entes Públicos y el INFODF es la necesidad de hacer entendible al ciudadano común la información entregada, dado que “la prevención más importantes es, pues, que hay que ‘ciudadanizar’ la información”. (Cunill, 2006: 30). Aunque, también es verdad, que cierto tipo de información inevitablemente tiene un alto nivel de especialización por los requerimientos técnicos que se necesitan para entenderla, procesarla y utilizarla, como lo son presupuestos, análisis estadísticos, entre otros. Es notable, en este sentido, “el incremento de las organizaciones sociales o simplemente de los grupos ciudadanos cuyo propósito es ‘conquistar’ información sobre las acciones, decisiones o gastos de la administración y exponerla a la opinión pública (Cunill, 2006: 41). Es cierto que el acercamiento del INFODF con la sociedad atomizada y la civil se refiere a facetas diferentes del sistema social, las cuales deben ser atendidas; aunque, con mayor peso la cara atomizada, pues en México la gran mayoría de la sociedad no se encuentra organizada.

Ahora bien, señaladas las cuatro formas legales para acceder a la información, así como sus alcances y limitantes, es pertinente evaluar el estado actual del ejercicio del derecho de acceso a la información en la ciudad desde una perspectiva de costos

financieros, establecidos en el ejercicio del DAIP, la difusión, promoción, así como la penetración del derecho entre los capitalinos.

3.2 Los costos de un nuevo derecho

Hablar de los costos de un derecho⁶² puede ser políticamente incorrecto, por minar la idea de que los derechos son una inversión para el desarrollo de nuestra democracia. Sin embargo, saliendo del plano normativo, los derechos, para ser llevados al plano de la realidad requieren esta perspectiva. “Si la comunidad no decide en conjunto garantizarlo mediante el empleo de fondos públicos, el derecho pierde su existencia como tal [...] Los derechos cuestan dinero. Es imposible protegerlos o exigirlos sin fondos y apoyos públicos. [De este modo], el derecho existe si tiene costos presupuestarios” (Holmes y Sunstein, 2011:26-38). Si bien es cierto que hay costos presupuestarios, eso no implica que sea un gasto; más bien, son una inversión que aumenta la riqueza social, lo que los hace autofinanciables.

De esta forma, se asume que todos los derechos son positivos, pues todos requieren gastos públicos, incluidos los llamado derechos negativos⁶³ que supuestamente son garantizados sin la intervención de Estado; empero, hasta ése tipo de derechos requieren un sistema de justicia que de validez a dichas garantías. Los derechos presuponen una intervención del Estado mediante cortes e instituciones, las cuales son financiadas por los recursos de los contribuyentes, lo que implica la intervención del Estado para garantizarlos (Holmes y Sunstein, 2011).

Ahora bien, en el caso del DAIP, se asume desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 6º, la LTAIPDF, y las derivaciones normativas, el *principio de gratuidad* de la información. Decir que el ejercicio de un derecho es gratuito,

⁶² Se entenderá al costo de los derechos desde la perspectiva de finanzas públicas, en donde se requiere cierta solvencia presupuestaria para aplicar y garantizar cualquier derecho legalmente aceptado (Holmes y Sunstein, 2010).

⁶³ Sunstein y Holmes señalan que existe una falsa dicotomía entre *derechos negativos*, de no intervención (derechos civiles, y políticos como los derechos de libertad y derecho de participación política, entre otros) y los *derechos positivos* (derechos sociales, derecho a la educación, a la asistencia social), pues el derecho a votar requiere que el Estado provea de la infraestructura necesaria (casillas, boletas, sillas) para que el ciudadano puede ejercer su derecho, lo que implica su intervención. Así como el derecho a la libertad requiere que un órgano del Estado, en este caso el Poder Judicial mediante sus tribunales y cortes, garantice mediante su intervención que el ciudadano goza de libertad negativa; esto es, sin intervención externa. De este modo, “la protección ‘contra’ el gobierno es impensable sin la protección ‘del’ gobierno” (2011: 77).

no implica que no tenga costos para los contribuyentes, pues los ciudadanos mediante un sistema de cooperación fiscal sostienen la gratuidad del derecho, con la intención de que las personas que no tienen la capacidad de solventar los gastos del derecho, lo realicen, tal y como señalan Holmes y Sunstein (2011: 241), desde la perspectiva de las finanzas públicas, todos los derechos son licencias otorgadas a los individuos para que persigan sus diferentes propósitos aprovechando los bienes colectivos, que a su vez incluyen una parte de los bienes privados acumulados bajo la protección de la comunidad. Por tal motivo, en todo caso, “las políticas de transparencia son indispensables en una democracia. Pero también es cierto que sus costos y su incorporación a la dinámica política y organizativa deben desarrollarse bajo principios de razonabilidad” (Arellano, 2006).

En México, existen diferentes costos de reproducción de la información, y sobre los cuales debe existir un esfuerzo por reducirlos, pues desde la Carta Magna se ha enarbolado el principio de gratuidad. Muchos se preguntarán, ¿por qué es necesario reducir éstos costos? La respuesta es que:

El principio de gratuidad de la información es uno de los elementos constitutivos del derecho a saber. Si no existiera la gratuidad, el derecho a la información no sería un derecho humano fundamental en tanto que dividiría a quienes pueden ejercerlo, la minoría, de quienes no podrían hacer suyo este derecho (Villanueva, 2010).

De este modo, el sistema INFOMEX cumple con ese anhelado principio de gratuidad; no obstante, la mencionada barrera tecnológica que vive México y, al mismo tiempo, su ciudad capital, reduce el alcance de la universalidad del derecho mediante dicho mecanismo. En este rubro vemos cómo entra en tensión el principio de gratuidad con el de universalidad. En este tema existen entidades federativas donde el derecho se encuentra establecido formalmente; pero los mecanismos procedimentales impiden ejercerlo. Veamos el siguiente cuadro comparativo sobre los costos de reproducción respecto de la copia simple en algunas entidades federativas:

CUADRO 14: COSTOS DE REPRODUCCIÓN DE LAS COPIAS SIMPLES EN MÉXICO⁶⁴

VERDE		AMARILLO		ROJO	
Oaxaca	0.001 pesos	Chihuahua	0.50 pesos	Puebla	1.50 pesos
Hidalgo	0.001 pesos	Guanajuato	0.50 pesos	Baja California	1.66 pesos
Quintana Roo	0.001 pesos	San Luis Potosí	0.57 pesos	Baja California Sur	1.72 pesos
Guerrero	0.04 pesos	Morelos	0.3 pesos la primer hoja y 0.6 pesos las siguientes	Michoacán	2 pesos
Yucatán	0.11 pesos	Aguascalientes	1 peso	Estado de México	13 pesos
Querétaro	0.47 pesos	Chiapas	1 peso	Tlaxcala	13 pesos
Sinaloa	0.5 pesos	Tabasco	1 peso	Campeche	91.62
Coahuila	1 pesos[1]	Distrito Federal	1 peso		
		Sonora	1 peso		
		Zacatecas	1 peso		
		Nuevo León	0.12 Salario mínimo		
		Nayarit	0.60 pesos		
		Veracruz	1.10 pesos		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Villanueva, 2010 y Saul L., 2007

Las entidades que facilitan el ejercicio del derecho de acceso son las ubicadas en la franja verde, esto se debe a que existe un costo razonable de reproducción de los datos y archivos que requiere el solicitante. En un nivel promedio se encuentran las entidades de la franja amarilla. En ellas los costos son razonables y accesibles. No obstante, en el cuadro de los burritos y del deshonor, tenemos a Puebla, Baja California, Baja California Sur, Michoacán, Estado de México, Tlaxcala y, sobre todo, al infame ejemplo de Campeche. Ahí los costos son elevados, saltando a la vista el Estado de México, pues tiene una población de 15.1 millones de habitantes (INEGI, 2010a), siendo la entidad federativa que aglutina más población; pero de las que más ejerce frenos en términos de gratuidad para ejercer el DAIP.

Recientemente, el estado de Puebla está compitiendo por ser el peor estado en toda la República, pues viola sus obligaciones constitucionales para garantizar un derecho fundamental, en este caso, el DAIP. El 19 de diciembre de 2011 se publicaron en el Periódico Oficial del estado de Puebla modificaciones en la Ley de Ingresos 2011, en

⁶⁴ Los datos tienen como fecha de corte, el año 2010, esto se debe a que los costos aumentan y disminuyen de acuerdo a las modificaciones en las Leyes de Ingresos de cada entidad. Asimismo, se coloca al estado de Coahuila en la zona verde, porque si bien la copia simple cuesta 1 peso, las primeras 100 son gratis.

donde establecen que la información comprobatoria del ejercicio del gasto público, la operación recaudatoria y sus resoluciones de carácter fiscal, sólo se entregarán de forma impresa y certificada, previo pago de derechos correspondientes, lo que asciende a 80 pesos por hoja (IFAI, 2012: 1). Así observamos una legislación local que viola garantías individuales, en especial la referida al artículo 6° constitucional. De este modo, el congreso del estado de Puebla aprobó por unanimidad este descaro, junto con el gobernador Rafael Moreno Valle Rosas, miembro del Partido Acción Nacional, dándole el visto bueno. Con ello se ha incurrido en una falta sumamente grave, pues violan los derechos humanos de los poblanos⁶⁵, por lo que la Confederación Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP)⁶⁶, ha iniciado un proceso de inconstitucionalidad que es apoyado por el IFAI.

Por otro lado, existen estados en los que hay una simulación catastrófica. Pues la ley supuestamente garantiza el DAIP; pero en sus mecanismos procedimentales, respecto de las copias certificadas, los costos de reproducción son altísimos:

CUADRO 15. COPIAS CERTIFICADAS

	Copia certificada
Distrito Federal	4 pesos ⁶⁷
Estado de México	49 pesos
Nuevo León	54 pesos
Puebla	70 pesos ⁶⁸
Baja California Sur	89. 19 pesos

Fuente: (Villanueva, 2010)

Como es evidente, el estado en el que simplemente se monta una obra de teatro desde las instituciones hacia los ciudadanos es Baja California Sur, ya que el principio de gratuidad simplemente no existe y, con ello, flagelando el artículo 6° de la Constitución en su fracción tercera, donde se habla que toda persona tendrá acceso *gratuito* a la información

⁶⁵ El término "poblanos" se utiliza en México para hablar de las personas que han nacido y viven en el estado de Puebla.

⁶⁶ La Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública, (COMAIP) está integrada de manera voluntaria por todos los organismos de acceso a la información pública existentes en el país. Con ella se tiene como intención tener un institución que agrupe y congrege las necesidades comunes del derecho de acceso y la transparencia en el país.

⁶⁷ El costo de la copia certificada para el Distrito Federal fue obtenido mediante la solicitud de acceso a la información con folio 3100000097611

⁶⁸ En el estado de Puebla para el año 2011 aumento el precio por copia certificada, el cual asciende a 80 pesos por hoja (IFAI, 2012: 1)

pública. No sin olvidar el caso del estado de Puebla antes mencionado. De este modo, hay una brecha enorme entre el *de jure* y el *de facto*; esto es, de lo formal a lo fáctico. En lo formal es un derecho; pero en lo fáctico es un privilegio acceder a la información.

Ahora bien, y a todo esto, qué con el DF. Digamos que su labor está en el promedio, pues se ubica en la franja amarilla con un costo de reproducción de copia simple a un peso y certificada a cuatro pesos. No obstante, el costo de copia simple a 1 peso se mantuvo hasta 2010, debido a que en el 2011 el costo subió a 1.50. De acuerdo a la visión institucional del INFODF, el cual busca ser un órgano líder y de vanguardia, en este aspecto no lo es, ya que en otros estados, como Veracruz, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI) no cobra nada por la copia simple ni certificada o, estados como Zacatecas e Hidalgo la copia simple vale 50 centavos.

Recordemos la evaluación presupuestal realizada en el capítulo II, en donde el INFODF gastó de 2006 a 2010 1 millón 259 mil 409 pesos en alimentar a mandar medios, así como 738 mil 536 pesos en telefonía celular, y tan sólo 657 mil 321 pesos destinados al servicio de fotocopiado (véase cuadro 8). Con los recursos utilizados para alimentación y telefonía celular se podría emular lo hecho por el Instituto Veracruzano, o por lo hecho en el Estado de Coahuila, donde las 100 primeras copias son gratis. No con ello quiero decir que se cancelen las partidas de alimentación y, sobre todo, telefonía celular; no obstante, a todas luces es un gasto excesivo, que podría ser destinado a facilitar el acceso a la información por parte de los capitalinos. Por lo anterior, la labor del INFODF se puede calificar como promedio, en la cual pueden existir mejorías para su desempeño institucional respecto de los costos de reproducción. Sin duda, “el monto de las cuotas es crucial para determinar el nivel de disposición real de la información” (Ackerman y Sandoval, 2005: 33).

Por estos motivos, en la última reforma del 29 de junio de 2011 a la LTAIPDF en su artículo 48 se habla que lo Entes Obligados⁶⁹ deberán de esforzarse en reducir los costos de

⁶⁹ En esta última reforma se cambia el nombre de Ente Público por el de Ente Obligado. El cambio pretende manifestar la obligación de las instituciones públicas de la ciudad para entregar información y ser fiscalizadas. El cambio parecería ser estético, sin embargo, los ciudadanos no expertos en el derecho al leer la palabra Ente Obligado sabrán que es responsabilidad de las instituciones darles información.

la entrega de información. Así, el INFODF confirma el déficit institucional que vivió de 2006 a 2010 respecto de su capacidad para hacer valer el DAIP en la ciudad referente a los costos de reproducción. Por tal motivo, el INFODF hará una propuesta concreta al Jefe de Gobierno, al Procurador Fiscal y, en su caso, a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para que en la Ley de Ingresos para el año 2012 se considere reducir el costo de las copias simples a un peso o menos si es posible (INFODF, 2011a). Dicha propuesta fue resuelta, y los costos de reproducción quedaron igual que en el 2010, en 1.50 pesos.

Para justificar los déficits del INFODF, el Comisionado Presidente, Oscar Guerra Ford, señala que el Instituto es la institución que recibe menor presupuesto en todo el Distrito Federal (ALDF, 2011), lo cual no es verdad, pues la Secretaría de Turismo, el Instituto de Formación Profesional, el Instituto del Deportes del Distrito Federal, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, y la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, tiene menor presupuesto que el INFODF⁷⁰. Seguramente se podrían reducir los costos de reproducción si el Instituto atendiera las exigencias de eficiencia en el ejercicio del presupuesto, tal y como se vio en el capítulo anterior. De este modo, “el hecho de que la exigibilidad de los derechos requiere gastos públicos plantea cuestiones urgentes –pero casi nunca atendidas- de transparencia democrática y justicia distributiva” (Holmes y Sunstein, 2011: 242). Qué duda cabe que la exigibilidad del DAIP se encuentra sujeta a limitaciones presupuestarias año con año, por lo que es necesario usar los pocos recursos asignados de forma eficiente, y cumplir la misión y visión del INFODF.

No hay duda que el presupuesto es el principal instrumento de política pública, ya que “es el documento más importante, donde los objetivos de la política de un gobierno son combinados e implementados en términos concretos” (Cunill, 2006: 40). De esta manera, la solvencia presupuestal y el tema de los costos nos lleva a un tema más amplio, el de la reforma fiscal para nuestro país. Existen casos como Suecia en donde no hay ningún costo en el acceso a la información gracias al robusto sistema fiscal basado en un esquema de

⁷⁰ Véase el Decreto de Presupuestos de Egresos del Distrito Federal para el ejercicio fiscal 2011: <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-comparecen-titulares-uacm-e-info-df-aldf--9466.html>

cooperación; en cambio, tenemos el modelo de Estado Unidos de América donde casi siempre existen cuotas para responder a las solicitudes (Ackerman y Sandoval, 2005), la pregunta es: ¿qué modelo para México en un contexto de 52 millones de pobres? (CONEVAL, 2011a: 20).

Negar la gratuidad en países como México, en donde casi la mitad de la población vive en pobreza, incuestionablemente sería cancelar de tajo el ejercicio del DAIP. Ahora, es cierto que los recursos destinados a la transparencia en el país son limitados, pues el promedio nacional *per capita* asignado a este rubro es de 6.05 pesos en 2010, aumentando para 2011 a 6.68 pesos; sin embargo, existen variaciones importantes como Michoacán, Puebla, y Jalisco, donde su promedio es de 2.02, 2.09, 2.74 respectivamente, aquí el DF tiene un promedio *per capita* de 11.49 en 2010 y 11.70 para 2010 (Guerra, 2011: 59-61)⁷¹. Como es posible observar, el DF supera por casi el doble el promedio *per capita* nacional y, a pesar de ello, los esfuerzos para reducir los costos de reproducción es un rubro en el que se tiene un déficit considerable que merma la capacidad institucional.

No obstante, para 2010 en 19 estados de la República no se rebasaba el umbral promedio de 6.06, lo que para 2011 se mantenía en el mismo número de estados (véase anexo 2). De esta forma, el 59% de los estados del país no supera el umbral promedio. Por lo anterior, los diferentes órganos a través de la COMAIP han impulsado desde 2007, ante la Cámara de Diputados, el establecimiento de un Fondo de Aportaciones Federales para la Transparencia (APORTA), con la intención de que se transfieran recursos federales etiquetados a los órganos garantes (INFODF, 2011b). Sin embargo, los ciudadanos nos podríamos cuestionar lo siguiente: ¿para qué quieren más recursos?, ¿para alimentación y seguir manteniendo la barriga llena y el corazón contento?, o ¿para telefonía celular? Si los recursos serán etiquetados a partidas de lujo, es mejor usar esos insumos para otras áreas que también necesitan una urgente atención en el país, como pobreza, educación, seguridad, salud y el DAIP.

Los recursos deberían concentrarse en tres aspectos principales:

⁷¹ Para mayor información por estado véase el Anexo 2.

- 1) aumentar la capacidad institucional de los organismos de transparencia;
- 2) innovar en programas que sean un puente entre el derecho y los mecanismos para ejercerlo, a nivel federal tenemos el programa de IFA-Comunidades —el cual será debatido más adelante—; y
- 3) aumentar sustancialmente las campañas de difusión, en este sentido, el punto 2 y 3 tienen el objetivo fundamental de aumentar la demanda de información en el país.

3.3 ¿Y cómo andamos? Un derecho, su estado y expansión.

En la Ciudad de México, y en todo el país, es necesaria la promoción y asesoramiento para el ejercicio de derechos, entre ellos el DAIP, ya que es un derecho que al ser de reciente creación, requiere una adecuada campaña de difusión, promoción y vinculación con la sociedad civil y atomizada. Por lo mismo, es necesario buscar la expansión y penetración en el ejercicio del derecho a la información. En este rubro me detendré, pues hablo de buscar la expansión el DAIP debido a que es un derecho que presenta poco conocimiento de su existencia entre la población. Muestra de ello es que del 2006 al 2010 sólo se han ejercido 244,601 solicitudes de información (véase cuadro 16) en una población de 8.8 millones de habitantes (INEGI, 2010a), lo que implicaría, en un acercamiento no tan riguroso, *que sólo el 2.8% de población del Distrito Federal ha ejercido su derecho de acceso*. Si bien es cierto que el número de solicitudes de información han ido en aumento desde la fundación del Instituto, el crecimiento ha sido marginal pues no ha superado el umbral de 100, 000 mil usuarios por año. En suma, de 2009 a 2010 decreció el número de solicitudes, al pasar de 91 mil 523 a 86 mil 249 solicitudes (-5.8 por ciento), lo que implica una reducción de 5 mil 274 solicitudes.

CUADRO 16. NÚMERO TOTAL DE SOLICITUDES DE INFORMACIÓN, 2006 -2010

	2006	2007	2008	2009	2010	TOTAL
Número de solicitudes de información	6,621	19,044	41,164	91,523	86,249	244,601

Fuente: Quinto informe de actividades del INFODF, 2010.

La conclusión del INFODF (2011c: 14-18) es que la reducción del número de solicitudes se debe al aumento del número de visitas a los portales de internet, así como el aumento sobre la calidad de la información que éstos llegan a tener, así los usuarios encuentran la información en las secciones de transparencia de los portales —transparencia (pro)activa—, sin necesidad de ejercer una solicitud de información —transparencia (re)activa—. Según datos del propio Instituto, el número de visitas a los portales en sus secciones de transparencia pasaron de 1 millón 597 mil a 2 millones 236 mil, y que además, de la información requerida por solicitud de información, el 5.4% fue sobre información de oficio, la cual se encuentra en los portales de internet. De este modo, la hipótesis es el aumento de calidad de los portales de transparencia en internet. Por lo anterior, el INFODF (2011c: 38) señala una “consolidación” en el ejercicio del derecho acceso, la cual se debe a siete factores:

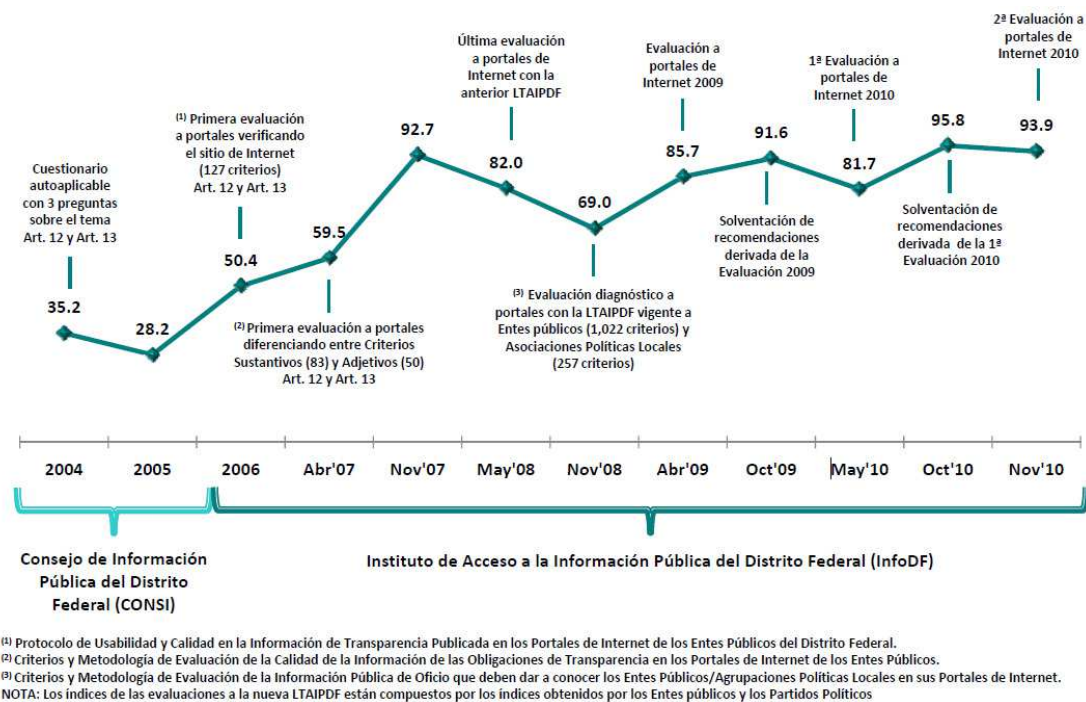
- 1) Mayor uso de INFOMEXDF, puesto en marcha el 31 de octubre de 2006, en dónde el 80.4% de la solicitudes en 2010 fueron hechas por este medio.
- 2) El papel de TEL-INFODF donde se captaron 10 mil 440 solicitudes, 12.1% del total de solicitudes en 2010
- 3) Una adecuada campaña de difusión en medios
- 4) Jornadas de difusión y promoción del ejercicio del DAIP, tales como las ferias de transparencia y el Centro de Atención Personalizada, entre otros.
- 5) El creciente interés por conocer actos de gobierno, así como criterios de asignación en la forma de ejercer el presupuesto
- 6) Un mayor cumplimiento de los sujetos obligados en materia de transparencia
- 7) La constante difusión de la cultura de la transparencia entre servidores públicos impulsada por diplomados y cursos⁷².

Con lo anterior pareciera que el Instituto ha cumplido la meta, y el DAIP es un derecho que se ha extendido en todas las capas de la sociedad. Cuando se habla de una “consolidación” del derecho en el discurso institucional, se tiene en mente que el mismo número de solicitantes durante 2009 y 2010 se ha estabilizado. No obstante, la hipótesis de que mayor transparencia (pro)activa ha generado la reducción de las solicitudes de

⁷² Recordemos que una de sus obligaciones legales del INFODF para la difusión del DAIP se concentran en la capacitación de servidores públicos, olvidando que el DAIP es un derecho ciudadano no institucional.

información tiene una falencia que pone a tambalear la argumentación. La falla es que se sigue trabajando bajo el mismo universo de usuarios, los cuales no son más de 100, 000 mil, en una población de más de 8.8 millones. Ahora, es cierto que en las últimas evaluaciones los portales de los Entes Públicos, actualmente Entes Obligados, han aumentado el cumplimiento de sus obligaciones, para muestra la siguiente gráfica:

GRÁFICA 4. ÍNDICES OBTENIDOS EN LAS EVALUACIONES DE LOS PORTALES DE LOS ENTES PÚBLICOS



Fuente: Quinto Informe de Actividades INFODF, 2010.

Como se observa en el anterior gráfico, de 2006 a 2010 el aumento de las obligaciones de transparencia se debe al proceso de institucionalización del DAIP. Antes de que existiera un marco normativo local, no había obligaciones que cumplir, por lo la penetración de la transparencia en el ciudadana se debe, en un primer momento, al marco legal que confiere responsabilidades a las instituciones de la administración local, así como al INFODF como un organismo con mayores herramientas que el desaparecido CONSI.

Un aspecto que también coopera para tener éstos resultados es la implementación de la “Ventanilla Única de Transparencia del Gobierno del Distrito Federal”, la cual es una

innovación en toda la República, pues busca concentrar la información de todos los sujetos obligados del DF, y así poder contar con una herramienta que facilite el acceso a información pública de oficio. La ventanilla cuenta con un potente motor de búsqueda que permite facilitar la obtención de información, además de estar agrupada por tema (presupuesto, finanzas, normatividad, estructura orgánica, entre otros), y no por artículo de la LTAIPDF, esto sin duda facilita su obtención, pues pocos conocen en qué artículo es el designado a presupuesto y otro rubros, pues en realidad, pocos ciudadanos conocen la ley. Ahora, para encontrar la información de oficio en los portales estando en la página correcta, la regla común es que la información no debe estar a más de cinco *clicks* (CIDE-COMAIP, 2011: 85), de lo contrario estaríamos ante un caso de secrecía y opacidad.

Sin embargo, las limitaciones tecnológicas señaladas anteriormente, hacen que estos datos sobre los portales de internet se centren en el estudio del sector que puede consultar y solicitar información mediante herramientas electrónicas, puesto que tienen computadora en casa e internet, así como conocimientos básicos en el uso de software. Ciertos medios que no toda la población del DF cumple, como se señaló anteriormente. De este modo, se está olvidando a todos aquellos ciudadanos que no tienen, ni saben usar una computadora o, que tal vez, tengan un equipo en casa; aunque, sin acceso a internet. Es cierto que existen establecimiento llamados “café internet”, en donde la población puede usar tecnología de la información por el pago del tiempo de uso; empero, esta opción implica un costo, que no todos pueden, o quieren, solventar. Con este enfoque se tiene la intención de observar los impedimentos para el acceso a la información de los grupos marginados en la ciudad, pues los esfuerzos institucionales se están centrando en la sociedad civil y los ciudadanos que tienen y pueden usar herramientas tecnológicas. De ahí que señalara la importancia del mecanismo TEL-INFODF para ampliar el alcance del DAIP; aunque, a todas luces, sigue siendo insuficiente.

En sintonía con lo anterior, existe otra variable respecto del número de solicitudes de información que podría reducir los datos sobre la penetración del derecho de acceso. Anteriormente hemos remarcado que del 2006 al 2010 sólo se han ejercido 244,601 solicitudes de información (véase cuadro 14) en una población de 8.8 millones de habitantes, lo que implicaría, en un acercamiento no tan riguroso, *que sólo el 2.8% de*

población del Distrito Federal ha ejercido su derecho de acceso. Es importante señalar que “sin una buena demanda de información no se genera la oferta necesaria y, viceversa” (CIDE-COMAIP, 2010: 9). En adición, esta cifra podría reducirse considerablemente por los llamados “clientes frecuentes”, que según estimaciones de Salvador Guerrero Chiprés, ex-Comisionado del INFODF, “realizan entre el 10 y 25% de las solicitudes de información” (Guerrero, 2011: 56), lo que reduce aún más el número de personas que conocen y ejercen su derecho de acceso. A esto el comisionado reconoce lo siguiente:

Estimo que no más del 10 por ciento de los habitantes de este país han acudido al ejercicio del derecho de acceso. Un análisis riguroso tal vez arrojaría un resultado menor (Guerrero, 2001: 56)

De este modo, hay un reconocimiento institucional de la falta de difusión sobre qué es y para qué sirve este derecho, lo que invariablemente deviene en un déficit para el ejercicio de este derecho humano. En el caso del DF es imposible saber el número de clientes frecuentes, pues la ley no exige al solicitante plasmar sus datos personales en cada solicitud, tales como, nombre, correo, dirección, etc. En cambio, a nivel federal, sí es un requisito marcado por la ley colocar los anteriores datos para realizar una solicitud.

La ventaja del anonimato en la solicitud de información es que impide *secrecía selectiva*; esto es, la posibilidad que puede llegar a tener un sujeto obligado al negar la información a ciudadanos con problemas legales con el Ente Público, con lo que se logra evitar posibles reproches para ejercer su derecho. El lado débil de esta opción es que impide tener mayor información a la Dirección de Evaluación y Estudios para establecer un compendio estadístico y observar la penetración del DAIP en la sociedad y así reforzar las diferencias que hay en ciertos sectores sociales.

En este sentido, ¿qué información tiene el INFODF sobre el perfil sociodemográfico del solicitante? De entrada la LTAIPDF no obliga al solicitante de la información a decir su edad, ni su ocupación; no obstante, existe un rubro de información adicional que puede ser llenado de forma voluntaria, tomando en cuenta el anonimato permitido en el DF. De ahí que se muestren los siguientes cuadros en base al llenado voluntario de la gente en todos los mecanismos de acceso.

CUADRO 17. GRUPOS DE EDAD DE LOS SOLICITANTES, 2007 – 2010

Grupos de edad	2007		2008		2009		2010	
	Solicitantes	%	Solicitantes	%	Solicitantes	%	Solicitantes	%
Hasta 19	14	2.4	15	1.8	159	3.1	160	2.6
De 20 a 29	147	24.9	132	15.8	1, 676	33.2	1, 801	29.7
De 30 a 39	167	28.3	157	18.8	1, 400	27.7	1, 816	29.9
De 40 a 49	140	23.7	185	22.1	986	19.5	1, 218	20.1
De 50 a 59	69	11.7	142	17	555	11	722	11.9
De 60 a 69	40	6.8	55	6.6	224	4.4	293	4.8
70 o más años	14	2.4	150	17.9	49	1.0	62	1.0
TOTAL	591	100	836	100	5, 049	100	6, 072	100

Fuente: Dirección de Evaluación y Estudios, INFODF en Quinto Informe de Actividades.

De acuerdo a los usuarios que decidieron informar sobre su edad, de 2007 a 2010, destaca que el grueso de las solicitudes de información se concentran entre la edad de 20 a 49 años y, principalmente, de 30 a 39 años. La LTAIPDF en su artículo 8° no obliga a que el usuario del derecho manifieste derechos subjetivos, interés o razones, ni tampoco a que sea mayor de edad para ejercer el derecho; por el contrario, cualquier persona, independientemente de su edad, puede ejercer el derecho de acceso, por lo que no existen impedimentos para que un niño o un adolescente puedan realizar solicitudes de información. No obstante, la concentración de solicitudes en la franja de los 20 a 49 años nos lleva al siguiente cuadro:

CUADRO 18. ESCOLARIDAD DEL SOLICITANTE, 2007 – 2010.

Escolaridad	2007		2008		2009		2010	
	Solicitantes	%	Solicitantes	%	Solicitantes	%	Solicitantes	%
Sin estudios	7	0.8	2	0.2	24	0.5	33	0.5
Primaria	68	9.5	46	4.6	98	1.9	154	2.4
Secundaria	61	7.4	107	10.8	371	7.1	416	6.5
Bachillerato o carrera técnica	122	14.8	191	19.3	919	17.5	1, 153	18
Licenciatura	503	61	607	61.3	3, 187	60.9	3, 903	60.8
Maestría o doctorado	54	6.5	38	3.8	638	12.2	762	11.9
TOTAL	591	100	836	100	5, 049	100	6, 072	100

Fuente: Quinto informa de actividades, INFODF, 2010.

En el cuadro anterior se observa la constante de que más del 60% de las solicitudes son realizadas por personas que tienen estudios de licenciatura. De lo anterior surgen varias preguntas: ¿los mecanismos para ejercer el derecho requieren cierto tipo de capital cultural para ser utilizados?, ¿centrar los esfuerzos en los mecanismos electrónicos olvida al universo que no pueden acceder a ellos?, ¿el DAIP por el tipo de instrumentos que tiene ser utilizado se vuelve un derecho elitista para todos aquellos que no cuentan con un alto nivel de escolaridad? Las anteriores interrogantes pueden llegar a ser nuevas líneas de investigación sobre la transparencia y el derecho de acceso. Rutas que hasta el momento no han sido trabajadas y, de las cuales, la presente investigación se coloca como la primera evaluación desde esta perspectiva.

Por otro lado, recordemos que la información es pública y, por tanto, cualquier persona proveniente de cualquier entidad federativa o país, puede realizar solicitudes hacia las instituciones del Distrito Federal, como lo muestra el siguiente cuadro:

CUADRO 19. SOLICITUDES REALIZADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA AL DF, 2007-2010.

Estado de la República	2007		2008		2009		2010	
	SIP	%	SIP	%	SIP	%	SIP	%
Aguascalientes	9	0.06%	10	0.04%	38	0.10%	4	0.06%
Baja California	8	0.06%	10	0.04%	47	0.12%	7	0.11%
Baja California Sur	2	0.01%	5	0.02%	25	0.06%	-	-
Campeche	3	0.02%	2	0.01%	1	0.00%	2	0.03%
Coahuila de Zaragoza	9	0.06%	15	0.06%	14	0.04%	6	0.10%
Colima	10	0.07%	4	0.02%	-	-	2	0.03%
Chiapas	14	0.10%	17	0.07%	6	0.02%	2	0.03%
Chihuahua	13	0.09%	12	0.05%	3	0.01%	5	0.08%
Distrito Federal	12,034	83.41%	21,625	89.18%	33,406	86.85%	5,291	85.42%
Durango	3	0.02%	7	0.03%	2	0.01%	4	0.06%
Guanajuato	14	0.10%	50	0.21%	64	0.17%	14	0.23%
Guerrero	2	0.01%	8	0.03%	3	0.01%	8	0.13%

Hidalgo	32	0.22%	33	0.14%	129	0.34%	19	0.31%
Jalisco	70	0.49%	75	0.31%	144	0.37%	33	0.53%
Estado de México	2,039	14.13%	2,074	8.55%	4,002	10.40%	552	8.91%
Michoacán de Ocampo	4	0.03%	19	0.08%	27	0.07%	5	0.08%
Morelos	8	0.06%	33	0.14%	46	0.12%	16	0.26%
Nayarit	2	0.01%	7	0.03%	3	0.01%	1	0.02%
Nuevo León	8	0.06%	44	0.18%	80	0.21%	18	0.29%
Oaxaca	12	0.08%	11	0.05%	11	0.03%	7	0.11%
Puebla	18	0.12%	55	0.23%	64	0.17%	36	0.58%
Querétaro de Arteaga	9	0.06%	11	0.05%	36	0.09%	6	0.10%
Quintana Roo	9	0.06%	4	0.02%	36	0.09%	9	0.15%
San Luis Potosí	27	0.19%	43	0.18%	92	0.24%	93	1.50%
Sinaloa	26	0.18%	6	0.02%	13	0.03%	8	0.13%
Sonora	7	0.05%	29	0.12%	53	0.14%	5	0.08%
Tabasco	4	0.03%	8	0.03%	7	0.02%	3	0.05%
Tamaulipas	9	0.06%	2	0.01%	2	0.01%	4	0.06%
Tlaxcala	8	0.06%	5	0.02%	13	0.03%	7	0.11%
Veracruz	7	0.05%	17	0.07%	51	0.13%	19	0.31%
Yucatán	2	0.01%	3	0.01%	7	0.02%	5	0.08%
Zacatecas	5	0.03%	5	0.02%	-	-	3	0.05%
Otro país	0	0.00%	0	0.00%	40	0.10%	-	-
Total	14,427	100%	24,249	100%	38,465	100%	6,194	100%

Total SIP	19,044	75.8%	41,164	58.9%	91,523	42.0%	86,249	7.2%
------------------	---------------	--------------	---------------	--------------	---------------	--------------	---------------	-------------

Fuente: INFOMEX, solicitud de información con folio 3100000010612.

Tengamos presente que los totales del cuadro 17 son en base a las respuestas voluntarias de los solicitantes que decidieron contestar la procedencia, por lo que no representan el universo de todas las solicitudes de información. Aclarado lo anterior, este cuadro nos dice las personas que reportan su procedencia de 2006 a 2010. En un promedio de los cuatros años, el 86% de las solicitudes proviene de habitantes del DF, y el resto de otros estados del país, así como de otras partes del mundo. Estos datos reducen aún más la cifra de penetración del conocimiento y ejercicio de los capitalinos respecto del derecho de

acceso, dado que no todas las solicitudes hechas al entramado institucional del DF provienen de habitantes de la ciudad, pues el 14% restante es de otras zonas del país y el mundo, no necesariamente de la ciudad. Esto nos indica que las estimaciones iniciales de que el 2.8% de la población del DF ha ejercido su derecho, se ven reducidas, si aplicamos estos datos de muestra, es posible que de las 244 mil 601, cerca el 14% de ellas provenga de otras regiones del país y del mundo, lo que reduce el nivel de conocimiento, penetración y ejercicio del DAIP por parte de los capitalinos, no sin olvidar el fenómeno de los “clientes frecuentes”.

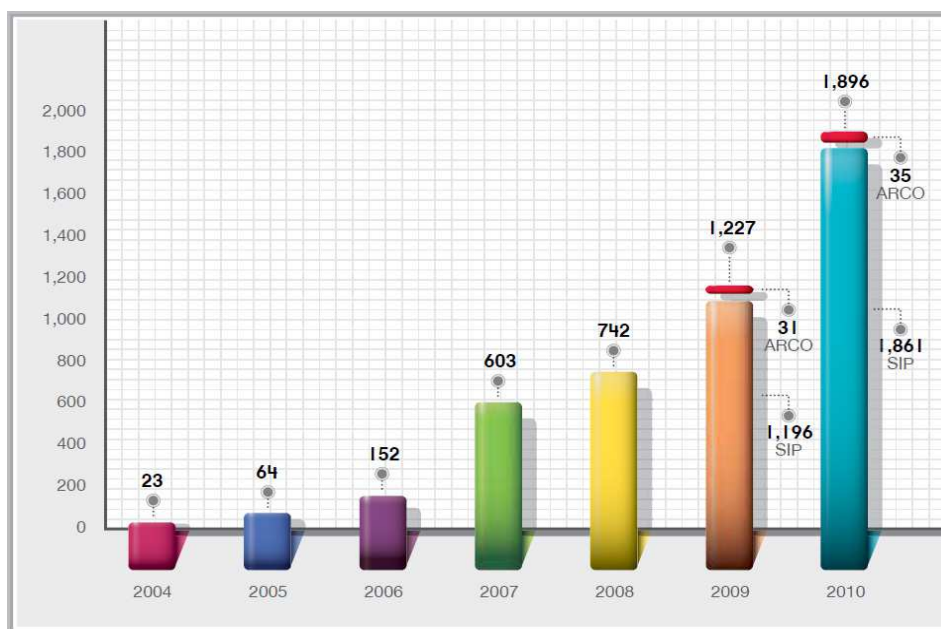
Ahora, hemos hablado del número de solicitudes de información, del perfil del solicitante, así como de dónde provienen. Lo que nos permite tener un panorama sobre de la expansión y la penetración del DAIP en la ciudadanía capitalina, esto con la intención de formar, fortalecer y consolidar ciudadanía. Empero, quedarnos con la simple búsqueda de que aumente el volumen en el acceso a la información deformaría uno de los objetivos de este derecho: *me refiero al mejoramiento de la calidad de vida del ciudadano mediante la entrega de información veraz y útil*. Pensar en una masificación y expansión del DAIP no tendría sentido si la información entregada carece de utilidad para el solicitante. Es imperativo señalar que “lo que interesa a la ciudadanía no necesariamente es lo que interesa a los gestores o a los políticos” (Cunill, 2006: 29), lo que interesa a los ciudadanos no es la cantidad de basura que acumula una ciudad, sino ¿cuántos camiones de basura están destinados a su colonia?, o sobre ¿cuál es la calidad de las escuelas cercanas a su domicilio?, con la intención de reducir la información asimétrica y tomar la mejor decisión sobre dónde enviar a sus hijos a estudiar (Flores-Trejo, 2005).

De este modo, un indicador clave para analizar la *calidad de la información* entregada por los sujetos obligados es el recurso de revisión. El recurso es un derecho ejercido por el ciudadano ante el órgano garante, en su facultad de tribunal administrativo cuando se encuentra inconforme con la respuesta emitida por los sujetos obligados. El recurso procede en las siguientes causales: 1) negativa del acceso a la información; 2) declarar inexistencia de la información; 3) clasificar información como reservada y confidencial de forma falsa; 4) cuando se entregue información distinta a la solicitada o, en un formato incomprensible; 5) información incompleta o no correspondiente a la petición;

6) inconformidad con razones que originan la prórroga; 7) inconformidad con los costos, tiempos de entrega y contenido de la información; 8) falta de respuesta en los plazos establecidos; 9) contra la negativa del sujeto obligado a realizar una consulta directa; y 10) cuando el solicitante considere una respuesta del Ente Público como antijurídica (LTAIPDF-Art. 77, 2008: 25).

El recurso de revisión es la principal herramienta que tiene el ciudadano para hacer valer su DAIP si él considera que ha sido agraviado al no cumplir con sus expectativas al momento de emitir al respuesta. Cabe destacar que “para hacer exigible la información no basta con que se consagre el derecho; es imprescindible, además, que existan canales expeditos que permitan que el derecho pueda ser reclamado toda vez que las autoridades públicas intenten violarlo” (Cunill, 2006: 32). Por consiguiente, el recurso de revisión “forma parte nuclear de la actuación de la actuación del INFODF, puesto que a través de este mecanismo jurídico y mediante la toma de decisiones colegiadas, ejerce su facultad de vigilar que se cumpla plenamente el derecho de acceso a la información pública” (INFODF, 2011c: 69). La ciudad en este rubro presenta el siguiente estado:

GRÁFICA 5: NÚMERO DE RECURSOS DE REVISIÓN, 2004 – 2010.



Fuente: Quinto Informe de Actividades, INFODF 2010.

Es importante señalar que el aumento de los recursos de revisión se da forma constante durante siete años, esto no necesariamente puede ser interpretado como el aumento de la entrega de información incompleta o deficiente, pues al momento de crecer las solicitudes de información, con ello, los recursos de revisión también lo hacen. Asimismo, el crecimiento de los recursos de revisión es un reflejo del aumento del conocimiento del ciudadano sobre esta herramienta para defender su derecho. Para solventar esta afirmación, el Instituto realizó la Encuesta de Satisfacción de los Solicitantes de Información Pública aplicada en el sistema INFOMEXDF y los buzones de las OIP. De 2007 a 2010 la encuesta fue aplicada a 11 mil 373 ciudadanos. En la encuesta una de las preguntas era la siguiente: *De no quedar conforme con la respuesta que recibió, ¿sabe que tiene derecho a interponer un recurso de revisión ante el INFODF?*, en el 2010, el 85.1% respondió que sí, y el restante 14.9% dijo que no tenía conocimiento. Los resultados fueron muy similares en el año 2007 donde el 83% dijo que sí, y el 17% que no (INFODF, 2011c: 61). Sin embargo, la encuesta sólo fue aplicada para los usuarios de INFOMEXDF y de las OIP, y no para los usuarios de TEL-INFODF, lo que puede influir en el tipo de respuesta, pues los tipos de mecanismos por los que se ejerce el derecho, son indicador del sector poblacional que los usa.

Por otro lado, otro indicador que sirve para medir la calidad de la información, así como la atención al solicitante, es el tiempo de respuesta. Entregar información en plazos aletargados y cansinos ocasionaría que el *principio de accesibilidad* sea violado. Los plazos de entrega se distribuyen de la siguiente forma en el país:

CUADRO 20. PLAZOS LEGALES DE RESPUESTA A LAS SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Entidad	Plazo legal	Plazo de prórroga	Plazo máximo
Aguascalientes	10	10	20
Baja California	10	5	15
Baja California Sur	15	15	30
Campeche	20	10	30
Chiapas	20	10	30
Chihuahua	10	5	15
Coahuila	20	10	30

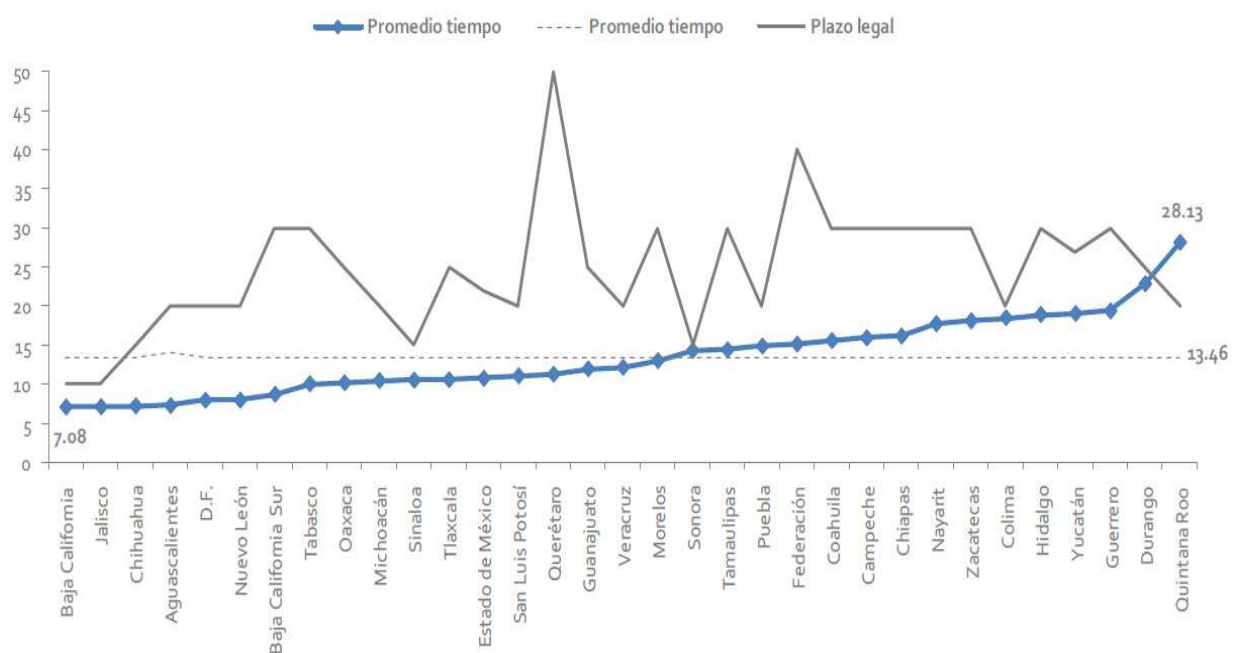
Colima	10	10	20
Distrito Federal	10	10	20
Durango	15	10	25
Guanajuato	15	10	15
Guerrero	15	15	30
Hidalgo	15	3	18
Jalisco	5	5	10
México	15	7	22
Michoacán	5	10	20
Morelos	20	10	30
Nayarit	20	10	30
Nuevo León	10	10	20
Oaxaca	15	10	25
Puebla	10	10	20
Querétaro	20	30	50
Quintana Roo	10	10	20
San Luis Potosí	10	10	20
Sinaloa	10	5	15
Sonora	15	—	15
Tabasco	20	10	30
Tamaulipas	15	10	30
Tlaxcala	10	10	25
Veracruz	12	10	20
Yucatán	20	15	27
Zacatecas	20	10	30
Federación	20	20	40

Fuente: Métrica de la transparencia, 2010.

Respecto de los plazos de entrega, Ackerman y Sandoval (2005: 32) nos dicen que existen países como Noruega y Suiza donde el periodo de respuesta es sumamente corto (24 horas), y otros, como Canadá, India, Irlanda y Sudáfrica con 30 días; no obstante, algunos países en desarrollo señalan que plazos reducidos para entregar la información, podrían sobrecargar su débiles y abrumadas burocracias, obstaculizando el acceso a la información, pues los plazos pueden vencer y la cantidad de casos apelados a las cortes y órganos garantes puede crecer exponencialmente. Sin duda, en este sitio se encuentra nuestro país, y en menor grado, nuestra ciudad.

Ahora bien, lo anterior son los plazos legales, lo que muchas veces difiere en lo fáctico. Según datos del CIDE y la COMAIP (2010: 101), los rangos en la entrega de respuesta en todo el país son muy heterogéneos, y van desde 7.08 días hasta 28.13 días, en donde el promedio nacional de respuesta es de 13.46 días. Para mayor claridad véase la siguiente gráfica:

GRÁFICA 6. PROMEDIO NACIONAL DE RESPUESTA LAS SOLCITUDES DE INFORMACIÓN⁷³



Fuente: Métrica de la Transparencia (2010: 105)

La gráfica anterior nos señala tres tendencias. La primera se refiere a los plazos legales, los cuales cambian para cada entidad federativa, luego muestra dos promedios nacionales, el promedio en línea punteada se refiere a la media entre 7.08 días, que es el plazo más rápido ubicado en el estado de Baja California y el más aletargado que es Quintana Roo con 28.13 días. En este sentido, el segundo promedio nacional a línea seguida apunta a

⁷³ El promedio de respuesta fue obtenido bajo un ejercicio de usuario simulado de 1, 810 solicitudes de información, en donde se realizaron las mismas preguntas a los diferentes sujetos obligados de todo el país, para mayor información véase CIDE-COMAIP, 2010.

la entrega de información en los plazos fácticos, diferente a los plazos formales que son los legales.

La entrega de la información de manera oportuna facilita al usuario cumplir sus metas y expectativas creadas para reducir la información asimétrica, y así buscar aumentar la certeza jurídica del solicitante. Sin embargo, la entrega de datos en plazos cortos, no necesariamente beneficia al solicitante, pues la institución puede verse en la necesidad de cumplir sólo con el trámite, olvidando verificar la veracidad de lo que se entrega al solicitante, afectando así la calidad de la misma. Aquí encontramos que uno de los problemas más serios en todo el país se encuentra en la calidad y exactitud de las respuestas a la solicitudes, pues “los usuarios que reciben información —sea mediante solicitud o bien mediante los portales— carecen de mecanismos para verificarla y no existe ninguna consecuencia efectiva para la mala calidad de la información proporcionada (CIDE-COMAIP, 2011: 7).

Respecto de los plazos de respuesta, el Distrito Federal se encuentra en la punta a nivel nacional, pues se ubica por debajo del promedio nacional que es de 24 días hábiles en los plazos legales (véase cuadro 18) y 13.46 en lo fáctico (gráfica 4)⁷⁴; empero, en lo legal se podría reducir el tiempo de prórroga a 5 días, como en el estado de Baja California, lo que impulsaría una forma de presión a los demás estados para mejorar sus tiempos de respuesta. Ahora que si se piensa a futuro, se pueden reducir los plazos de respuesta si la infraestructura que responde a las solicitudes creciera, lo que implica más recursos a los rubros de la transparencia.

Es crucial señalar que el aumento del ejercicio del DAIP debe preocuparse por el volumen de las solicitudes; pero también ir acompañado de una adecuada calidad en la entrega de la información, pues si el derecho no cumple con las expectativas de los usuarios por recibir información irrelevante, se puede perder el interés por ejercer el derecho, ya que se percibiría como un instrumento sin eficacia para aumentar la calidad de vida de la población.

⁷⁴ Véase Métrica de la Transparencia (2010: 33).

3.4 En campaña ciudadana: promoviendo y difundiendo nuestro derecho.

En las direcciones de Vinculación con la Sociedad, así como de Capacitación y Cultura de la Transparencia, recae la responsabilidad de la promoción y difusión. En toda garantía es necesario hacer que la sociedad sepa que existe un derecho que ampara ciertas capacidades y actividades. Asimismo, tal y como señala el INFODF (2011c: 242), se busca promover una nueva cultura de la transparencia. Para ello, la actividad realizada por el Instituto se ha centrado en varios programas diseñados por el INFODF entre los que destacaré los siguientes: 1) capacitación a los servidores públicos; 2) incorporación de los temas de transparencia y acceso a la información a los planes de estudio; 3) publicaciones; 4) comunicación social; 5) Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (RETAIPDF); 6) incursión en Programas de Participación Social y acercamiento con la población focalizada; y 7) Mesa de Diálogos por la Transparencia. (INFODF, 2011c).

De esta forma, en este último apartado, se hará una evaluación de los siete productos o programas más relevantes para aumentar el conocimiento y difusión del DAIP. Se hablará del estado que guarda cada programa, sus alcances y límites que presentan.

Capacitación

De acuerdo a los ordenamientos legales, la capacitación se debe concentrar en los servidores públicos, por encima de los ciudadanos. Por lo que en este programa nos encontramos en la esfera de acción institucional, olvidando la ciudadana. Se pretende que los servidores se encuentren bien capacitados para responder a las demandas de información, y que no por ignorancia violen sistemáticamente un derecho humano. En la capacitación existen dos modalidades: 1) presencial, y 2) a distancia. En la primera, de 2006 a 2010, se realizaron 12 mil 119 acciones de capacitación, las cuales versan sobre el ofrecimiento de cursos, conferencias, diplomados y seminarios a los servidores públicos.

CUADRO 21. ACCIONES Y PARTICIPANTES EN CAPACITACIÓN PRESENCIAL 2006-2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
Acciones	44	70	105	72	89
Participantes	1, 402	2, 715	3, 132	2, 078	2, 792

Fuente: Elaboración propia en base al primer, segundo, tercer, cuarto y quinto informe de actividades del INFODF.

Las acciones se concentraron en los sujetos obligados y sus servidores públicos. Es en el año 2007 cuando se inicia la formación de funcionarios, los cuales tendrán la encomienda de ser agentes multiplicadores sobre la atención al DAIP, desde ese año, hasta 2010, se han capacitado a 1, 353 instructores (INFODF, 2007; INFODF, 2008; INFODF, 2009b; INFODF, 2010a; INFODF, 2011c).

No obstante, estas labores de capacitación se centran en la esfera institucional, la cual es sumamente importante para dar atención a este derecho. Recordemos que el INFODF inicia actividades en 2006; por ello, era fundamental capacitar a los servidores públicos sobre las obligaciones de la LTAIPDF, la cual tendría un impacto en toda la Administración Pública Local, de ahí que se entienda la necesidad sobre la capacitación a los servidores públicos.

Recordemos que la perspectiva adoptada en esta investigación pretende señalar los alcances y déficits en la capacidad institucional del INFODF, así como las innovaciones en materia de promoción y contacto con la sociedad capitalina. Dicho esto, en el año de 2008 el INFODF inicia la capacitación de personal docente en los rubros de transparencia, y acceso a la información. En ese año se impartieron tres talleres de formación docente a 52 maestros del Instituto de Educación Media Superior del DF y de los CECyT del IPN (INFODF, 2009), programas que registrarían un estancamiento en 2009 y 2010, pues en esos dos años se impartió sólo un curso más, con la participación de 8 docentes (INFODF, 2010a; INFODF, 2011c). Esto se debe a que se sustituyeron los cursos con la entrega de 3,

250 cuadernillos de educación cívica⁷⁵, 14, 400 cuadrípticos y 200 manuales⁷⁶ de la LTAIPDF. (INFODF, 2010a; INFODF, 2011c)

Ahora, respecto de la capacitación a distancia, uno de los programas más relevantes es el Aula Virtual de Aprendizaje (AVA) implementada desde 2006, a la que se ha dado continuidad hasta la fecha. Este programa es una estrategia para ampliar la capacitación a servidores públicos, así como la población en general. En ella se tratan los temas de transparencia, derecho de acceso y protección de datos, gestión de archivos y tutorial de INFOMEXDF. En el siguiente cuadro se muestra el avance de este programa:

CUADRO 22. PARTICIPANTES Y ACREDITADOS EN EL AVA, 2006 – 2010.

Año	Registrados	Acreditados	Sin acreditación	% de acreditación
2006	2, 273	1, 670	603	73. 4
2007	16, 065	13, 919	2, 146	86. 6
2008	15, 037	12, 440	2, 597	82. 7
2009	9, 536	8, 284	1, 252	86. 8
2010	17, 746	17, 290	456	97. 4

Fuente: Elaboración propia en base al primer, segundo, tercer, cuarto y quinto informe de actividades del INFODF.

Sin duda existe un avance y fortalecimiento del programa, la ventaja radica en que con el pasar de los años han focalizado sus actividades en grupos concretos, hablamos de cursos para la población en general, estudiantes, docentes, servidores públicos, con lo que se busca fortalecer la formación de capacidades tan necesaria para ejercer este derecho. No obstante, su alcance se ve limitado al universo de población que no se encuentra dentro de la barrera tecnológica. Por ello, la institución realiza campañas de difusión mediante la entrega de materiales impresos como la “Colección de Capacitación a Distancia”, los

⁷⁵ El contenido de los cuadernillos versan sobre la facultad legal que existe para conocer la actividad del gobierno, la existencia del derecho de acceso a la información, así como los Entes Públicos del DF. El contenido puede ser revisado por el lector al consultar el “Cuadernillo de Educación Media Superior” en el siguiente link: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/paraopinar/paraopinar.pdf>

⁷⁶ Los manuales tiene el objetivo de ser autoformativos respecto de la LTAIPDF, la ética pública, administración y gestión de archivos, conocimiento del entramado institucional de la Administración Pública del DF, la protección de datos personales y los indicadores de gestión. Los manuales puede ser consultados en la siguiente dirección: http://www.infodf.org.mx/web/index.php?option=com_wrapper&Itemid=329

“Manuales de Autoformación”, la “Colección de Educación Cívica”, entre otros insumos impresos.

Incorporación de la transparencia y el acceso a la información a los planes de estudio.

La incorporación de estos temas en la ruta curricular de los niveles básico, medio superior y superior es uno de los rubros en donde se encuentra más limitado, pues necesita la aprobación de la SEP para incluir cualquier modificación al plan de estudios, por lo que su capacidad institucional se ve mermada en este aspecto. Lo que nos hace afirmar que existen problemas de engranaje con el entorno institucional. Desde 2007 se desarrolló el cuadernillo: “Tú y la transparencia”, cuyo objetivo era su inclusión en 4°, 5° y 6° de primaria, así como el CD interactivo “Súmate a la transparencia” para los niveles 2° y 3° de secundaria (INFODF, 2008: 125). ¿Cuál fue el resultado?, ninguno, pues hasta la fecha ninguno de los dos han sido incluidos en el plan de estudios. Ahora, en ese mismo año también se diseñaron las propuestas para la educación media superior y superior. En la primera se desarrolla el contenido para la asignatura “Introducción al Derecho de Acceso a la Información Pública” que tendría una duración de 6 horas, el cual buscaba ser incluido en los CECyT's del Instituto Politécnico Nacional.

En cuanto a la educación superior, se diseñaron tres asignaturas: 1) Economía Política de la Transparencia dirigido a la Facultad de Economía de la UNAM; 2) Democracia, Transparencia y Sociedad Civil; y 3) Aspectos Jurídicos del Derecho de Acceso a la Información Pública, éstos últimos dirigidos a la UNAM y el IPN (INFODF, 2008: 125). El resultado fue el mismo, ninguno de los tres programas fueron ingresados a la curricula, pues requieren la aprobación de los diferentes consejos académicos de cada facultad, licenciatura y universidad a la que se desean incorporar. Lo anterior limita al INFODF a una actividad meramente de volanteo de díptico, la impartición de conferencias y seminarios, así como de cursos abiertos y optativos, reduciendo la capacidad efectiva del Instituto.

Publicaciones

La utilización de las publicaciones como estrategia de difusión y promoción del DAIP se inicia propiamente en diciembre de 2006 con la publicación del libro: “Claroscuros de la Transparencia en el Distrito Federal. Horizontes en el Escrutinio de la Gestión Pública” en coedición con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), del que seguirían impresiones de la LTAIPDF. En este mecanismo de difusión, el Instituto divide en seis rubros sus publicaciones: 1) ensayos científicos, que hasta la fecha son 18 productos publicados; 2) divulgación institucional, con 7 publicaciones; 3) educación cívica, con 4 materiales; 5) coeditados, con 4 compilaciones, y 5) la Revista Informa DF, que inicia actividades en abril de 2011.

Sin embargo, de todo este material, tan sólo la Colección de Educación Cívica está dirigida a la población en general. Los otros materiales se caracterizan por ser estudios, evaluaciones e investigaciones que disgregan a la sociedad en general, focalizándose en una población que posee mayores capacidades académicas para aprovecharlos. En los materiales de educación cívica encontramos tan sólo cuatro ensayos que versan sobre los temas de transparencia, acceso a la información y derecho a la privacidad, de los cuales se han impreso 145, 000 copias (INFODF, 2011c). Qué duda cabe que los materiales de educación cívica son fundamentales para acceder a todo tipo de población, y así ésta pueda ir adoptando una cultura de la transparencia en la ciudad. Todos somos como unos bebés cuando iniciamos el acercamiento a un nuevo tema, gateamos primero y después corremos; por ello, los materiales de educación cívica, en general, cumplen la fundamental tarea de adentrarnos en un nuevo derecho para los capitalinos.

Comunicación social

Desde las reformas a la LTAIPDF que se publican el 28 de octubre del 2005, las cuales dan paso a la creación del INFODF en abril del 2006, una las primeras actividades de comunicación giraron en torno a la difusión de la imagen institucional para iniciar la

promoción de quién sería el garante de un nuevo derecho fundamental. Por ello, desde 2006 a 2010 se han realizado las siguientes actividades⁷⁷:

- 1) Se realizaron 233 apariciones en TV con *spots* elaborados por el Instituto.
- 2) En radio se transmitieron 795 *spots*.
- 3) Asimismo, se aplicaron 466 entrevistas a los Comisionados y funcionarios del INFODF.
- 4) Las apariciones en prensa ascienden a 126.
- 5) Las visitas al portal de internet del Instituto son 981, 500

Las acciones de comunicación social en medio masivos ha sido complementada por otros medios de publicidad como publicidad en el Sistema de Transporte Colectivo Metro, la Red de Transporte de pasajeros del Distrito Federal (RTP) y anuncios espectaculares en diferentes avenidas de la ciudad. En 2008 se inicia la aplicación del *podcast* sobre todas las sesiones públicas del Instituto, así como la publicidad de *Half banner* (publicidad en internet), dos temporadas de la obra de teatro “El circo de cristal”, dirigida a niños de 9 a 13 años, no sin olvidar el uso de la Hora Nacional para transmitir *spots* y anuncios de la imagen institucional en la boleta del predial.

Sin embargo, surgen falencias, como en el año de 2008, en donde las delegaciones Cuajimalpa de Morelos, Magdalena Contreras, Tlalpan, Tlahuac y Milpa Alta no se realizó ninguna actividad de difusión fuera de la presentación de la obra de teatro y la campaña infantil: “InfoDFensores” (INFODF, 2009: 173). No obstante, el gasto hecho por el Instituto ha sido sumamente raquítico, pues en 2006 se empleó el 5% del total del presupuesto de ese año a este rubro, en 2007 el 22%, en 2008 el 7%, 2009 el 6% y 2010 el 5% (véase cuadro 8).

En la presente investigación se levantó una encuesta⁷⁸ a diferentes habitantes del DF, la cual arroja los siguientes datos: el 82% de los encuestados no conoce el derecho de

⁷⁷ Los datos son parte de una elaboración propia en base al primer, segundo, tercero, cuarto y quinto informe de actividades del Instituto.

⁷⁸ La metodología de la encuesta consistió en cuestionar a personas de forma aleatoria en diferentes delegaciones de la ciudad. Hablamos de estaciones del metro, plazas públicas y centros de transferencia modal.

acceso a la información, ni sabe cómo ejercerlo. Del 18% que sabía de la existencia del derecho se les hizo la siguiente pregunta ofreciendo opciones de respuesta:

- **Si usted realiza su solicitud de información a las instituciones del DF, ¿ante quién puede recurrir por si es violado este derecho?**

Respuestas: A) Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; B) Ministerio Público; C) Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos; D) Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal; E) Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.

Las respuestas se distribuyen en el siguiente cuadro:

CUADRO 23. Opciones de resolución de quejas sobre el DAIP

CDHDF	4%
IFAI	8%
Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal	0%
Ministerio Público	2%
INFODF	4%

Así, el fracaso en materia de difusión se hace evidente, pues dentro de los pocos capitalinos que conocen el derecho, existe una confusión ante quién recurrir para hacer valer el DAIP en caso de violación. Asimismo, podemos ver que el ciudadano entiende poco a la administración pública respecto de sus niveles de gobierno, por lo que el sistema federativo hace más compleja la búsqueda para atender la queja. Pocos saben que si la institución a la que piden información es local, deben recurrir al INFODF, y si es federal, al IFAI. El problema radica en que los ciudadanos que no han tenido acceso a la formación de capital cultural mediante la educación, están impedidos para distinguir ante quién hacer llegar su queja. Por lo que destaca la confusión que existe entre el IFAI y el INFODF.

Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal

El 27 de abril de 2005 se integra la RETAIPDF con la intención de crear un mecanismo de vinculación y coordinación permanente entre los Entes Públicos y el INFODF con el fin de intercambiar conocimientos técnicos, así como de mejorar la aplicación y reformas a la LTAIPDF. Sus acciones giran en torno a la promoción del derecho de acceso, capacitación y la evaluación de la obligaciones en materia de transparencia (RETAIPDF, 2011).

Desde su integración, hasta el año 2010, se han realizado 25 reuniones plenarias donde han participado 1, 622 servidores públicos, incluidos los Responsables de las OIP, de los diferentes sujetos obligados del DF⁷⁹. Entre los acuerdos ahí plasmados destacan propuestas de desarrollo normativo en base a la experiencia tenida en la aplicación de la LTAIPDF, propuestas de evaluación para los Entes Públicos, propuestas para los programas de capacitación, la creación de la Guía Técnica de Capacitación, así como el instrumento para Detección de Necesidades de Capacitación de los Servidores Públicos. Así, el principal objetivo de la RETAIPDF es mejorar la atención al usuario, simplificar los mecanismos de acceso y aumentar la calidad de la información ofrecida. Todo ello mediante el aumento de la capacitación y un buen desarrollo normativo en base a las experiencias obtenidas por los diferentes sujetos obligados.

La vinculación institucional mediante la coordinación permanente es clave para conocer las necesidades de los servidores públicos que dan atención a las solicitudes de información. Sin una buena formación de capacidades, difícilmente el DAIP sería ejercido. Los esfuerzos son necesarios e imprescindibles; aunque, en este programa se concentran los esfuerzos por mejorar la eficiencia institucional y no por aumentar la expansión del DAIP, lo que una vez más, nos coloca en la esfera del Estado, y no en la cancha de la sociedad.

Programas de Participación social

En este aspecto vemos un tema sumamente relevante, pues se pone énfasis en el núcleo del DAIP, me refiero a mejorar la calidad de vida de la gente. Por ello, el INFODF ha iniciado

⁷⁹ Véanse todos los informes del Instituto desde 2006 hasta 2010.

programas de participación social en donde se encuentren vinculados los Entes Públicos y la Asociaciones de la Sociedad Civil.

En el 2007 inician los programas con objetivo en la participación social, la promoción y difusión del DAIP. En ese año se realizó una convocatoria pública a cualquier Asociación Civil, en donde los recursos asignados ascienden a 1 millón 200 mil pesos para el *Programa de Coinversión para el Desarrollo del Distrito Federal* y 800 mil para el *Programa de Participación Social por la Transparencia del Distrito Federal*. En el primero, la Secretaria de Desarrollo Social del Distrito Federal (SEDESO) se unió a los esfuerzos del INFODF, en donde se asignaron los recursos al programa “Monitoreo Vecinal”, de la Asociación Movimiento Pro-Vecino A.C., lo relevante del proyecto es que se tenía la intención de monitorear los recursos asignados a la construcción de vivienda dirigida a grupos marginados que ejercía el INVI. Aquí tenemos un programa que permite constatar al ciudadano común que se realice la entrega de viviendas en base a criterios de transparencia, lo que seguramente evitará actos de corrupción, impidiendo entregar las viviendas a grupos de poderes clientelares o corporativos. Como es posible ver, la fiscalización que puede ejercer el ciudadano con programas muestra que los temas de observancia no necesariamente debe ser de temas macros, políticos, o especializados, sino simplemente aquellos que son de su interés, pues generarían un alto impacto en su vida cotidiana, mejorando así su calidad de vida.

En este sentido, el Programa de Participación Social por la Transparencia del Distrito Federal financió a cinco proyectos que se circunscriben a los siguientes temas: 1) capacitación ciudadana; 2) análisis del cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los Entes Públicos; 3) difusión del DAIP en grupo que representan diversidad cultural; 4) programas enfocados al ejercicio de mujeres; y 5) el desarrollo del DAIP en colonias populares del DF. Lo relevante de este programa es que buscó realizar trabajo a ras de cancha con los ciudadanos, en donde sus jugadas tenían la intención de meter varios goles para mejorar la calidad de vida de los capitalinos. Con ello, el DAIP se ubica en el terreno de los incentivos, esto para colocarse no sólo como un derecho abstracto, sino compatible con las necesidades de vida de la gente.

Más adelante, en 2008, el Instituto dividió sus acciones en dos objetivos: 1) población abierta, y 2) población organizada. En este aspecto, es uno de los pocos rubros en donde el INFODF trata de salir de la cómoda actividad de vincularse con la sociedad civil, no sin demeritar su valía; pero teniendo claro que existen millones de capitalinos atomizados y dispersos. Respecto de la población abierta se realizaron las *Jornadas de Promoción del Derecho de Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental*, en las cuales se adoptan varias acciones para caminar al ras de cancha con los ciudadanos. En primer lugar, se hacen campañas de difusión y eventos en las 16 delegaciones políticas, registrando una afluencia de 29, 330 personas (INFODF, 2009: 192). En segundo lugar, se tuvo contacto con los Entes Públicos como la PROSOC, CDHDF, SEDESOL y STC-Metro, logrando en éste último una afluencia de 42 mil 370 personas (INFODF, 2009: 194); aunque los números no son de gran magnitud, los objetivos del programa son fundamentales para cumplir la labor del Instituto, de ahí su relevancia.

Por otro lado, y en la misma línea de trabajo con la población abierta, inicia labores el Centro de Atención Personalizada (CAP), realizando actividades de difusión, promoción y asesoramiento de forma individualizada, lo que le permite ser el primer programa en la Ciudad de México que busca ingresar al gran número de personas atomizadas. Sin embargo, a este programa le ha faltado apoyo institucional, pues en ese año sólo se presenta en 15 eventos masivos, logrando una afluencia de sólo 38, 850 personas (INFODF, 2009: 200).

Ahora bien, respecto de los programas dirigidos a la sociedad civil organizada cabe destacar que se da continuidad a los programas de “Coinversión para el Desarrollo del Distrito Federal” y “Participación Social por la Transparencia del Distrito Federal”. En el primer programa sobre la coinversión, se financiaron cinco proyectos con 1 millón 3 mil pesos, de los cuales 500 mil pesos fueron aportaciones del INFODF y 530 mil por parte de la SEDESOL (INFODF, 2009: 200-207). Los rubros tocados por estos programas fueron: a) la fiscalización del seguro popular, b) capacitación con enfoque de género, c) divulgación de los derechos de igualdad, d) observatorio ciudadano de los pueblos indígenas, y e) transparencia en mujeres que viven en zonas rurales para acceso a programas de desarrollo rural. En el segundo programa de “Participación Social”, el

Instituto financió siete proyectos con un costo presupuestario de 1 millón 400 mil pesos, destacando programas de la AC sobre seguridad pública, observatorios juveniles, educación y servicios médicos. (INFODF, 2009: 207)

Más adelante, en el año 2009 y 2010 se consolida la estrategia de atender población abierta y organizada. Por consiguiente, los programas que se realizaron desde 2008 recibieron continuidad. No obstante, acciones como las “Jornadas Delegacionales” dirigidas a población abierta registraron en 2009 un descenso de afluencia de 28, 350 casi mil personas menos que en 2008, y si le sumamos la catastrófica caída a 338 personas en 2010 vemos un desplome en este programa (INFODF 2010a; INFODF, 2011c). Sin embargo, el CAP tuvo un registro de 45, 505 personas asesoradas en 2008 (INFODF, 2010a: 275). A pesar de su visible éxito, y su importancia para la población atomizada, en 2010 el módulo no se instaló impidiendo que un programa como el CAP expanda la penetración del DAIP en el DF.

Mesas de diálogo por la transparencia

En 2008 por iniciativa del INFODF se da inicio a las “Mesas de Trabajo por la Transparencia”. La intención es intercambiar ideas entre organizaciones civiles, los Entes Públicos, y otros grupos, tales como sindicatos, partidos políticos, académicos, periodistas, entre otros. Las mesas se componen de seis organizaciones civiles, y seis representantes de los Entes Públicos, en donde el Instituto funge como secretario técnico. Existen miembros permanentes tanto para las organizaciones civiles, como para los Entes Públicos, respecto del primer grupo los miembros permanentes son Article XIX, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, Alianza Cívica, Cultura Ecológica, DECA, Equipo Pueblo y CIMTRA. Los miembros permanentes de los Entes Públicos son: ALDF, TSJDF, Subsecretaría de Gobierno del DF, Contraloría del DF, y la Dirección Ejecutiva de Información Pública de la Oficialía del Gobierno del Distrito Federal. Del 11 de septiembre de 2008, en donde se realiza la primera sesión de la mesas, hasta 2010 se han celebrado ocho reuniones de trabajo:

CUADRO 24. MESAS DE DIÁLOGO POR LA TRANSPARENCIA.

Tema	Fecha de realización
Aprobación del reglamento interno	11 de septiembre de 2008
Seguridad Pública y Transparencia en el Distrito Federal	7 de noviembre de 2008 a 31 Mayo de 2010
Medio Ambiente y Transparencia en el Distrito Federal	12 marzo de 2009
Transparencia en Políticas y Programas Sociales del Distrito Federal	13 de agosto al 27 de agosto de 2009
Transparencia Presupuestaria y Fiscal del Distrito Federal	23 de septiembre de 2010
Balance general, Proyecto de Reformas al Reglamento Interno, Programa Anual	25 de noviembre de 2010
Transparencia en Programas Sociales y Servicios Públicos en las Delegaciones del Distrito Federal	3 de febrero de 2011

Fuente: Elaboración propia en base a Mesa de Diálogo por la Transparencia en el DF. Memorias 2008 – 2010.

La importancia del trabajo en las mesas es la de permitir la continua coordinación institucional entre los diferentes Entes Públicos, obligados por ley, a seguir preservando en sus agendas el tema de la transparencia y los derechos de acceso y protección de datos. Los rubros de las mesas han sido prudentes, pues se han enfocado a situaciones problemáticas de la Ciudad de México; aunque, siguen saltando a la vista la falta de temas como: educación, salud, basura, desempleo, entre otros tópicos importantes que podría servir de guía para la realización de las próximas de trabajo. Ahora bien, la falta de rotación en las organizaciones sociales excluye de inmediato a otros grupos organizados con demandas también legítimas; pero que no pueden ser canalizadas por las afiliaciones permanentes. Por lo que sería recomendable reducir el número de memberships permanentes para permitir la entrada de otros grupos, y no hacer que la organización se convierta en grupo cerrado de poder.

3.5 El DAIP y la transparencia de 2011 a 2012: ¿avances o retrocesos?

Ahora bien, es cierto que el estudio abarca de 2006 a 2010, y que la primera etapa del INFODF concluye hasta mediados del 2012. Sin embargo, al carecer de una varita mágica que nos lleve al futuro para estudiar al proceso, se estableció un corte de caja en donde se muestra la existencia de datos precisos para seguir con la evaluación. En este sentido hablaremos del 2011 y 2012 como años en los que sucedieron varios aspectos relevantes para la consolidación del proceso de institucionalización en la ciudad.

El 29 de junio de 2011 la ALDF aprueba nuevas modificaciones a la LTAIPDF, las cuales son publicadas en la Gaceta Oficial el 29 de agosto de 2011. En la reforma se establecieron modificaciones relevantes a los siguientes rubros:

- 1) El artículo 1 reconoce expresamente al DAIP como un derecho fundamental;
- 2) Los fideicomisos y fondos públicos son sujetos obligados por la ley de forma expresa, por lo que se ven obligados a publicar información de oficio.
- 3) Se establece la “prueba de interés público”; esto es, que el INFODF pueda abrir información que ha sido catalogada por el Ente Obligado como información restringida.
- 4) Se establece como obligación, y no como posibilidad, que los Entes Obligados propicien espacios de participación ciudadana en donde se haga evidente el contacto de las instituciones con la sociedad a la que se deben.
- 5) En el tema sindical se tiene un gran avance que no ha se ha podido llevar a cabo a nivel federal. En el artículo 17 se obliga a la Junta de Conciliación y Arbitraje a publicar la relación de los contratos colectivos de trabajo que tenga registrados. Con lo que se da un gran paso para combatir la secrecía y corrupción sindical en la ciudad.
- 6) En los artículos 36, 39 y 43 se establecen nuevas dinámicas para colar información bajo el *status* de restringida. Se prohíbe que información que atente contra los derechos humanos sea puesta como restringida,

- 7) Respecto de la información confidencial se incorporan los rubros de secreto comercial, industrial, fiscal, bancario y fiduciario.
- 8) ¡Por fin! En su artículo 80 fracción VII se reduce el plazo para la resolución de los recursos de revisión de 20 a 10 días hábiles.
- 9) En lo que refiere al órgano garante, INFODF, en los artículos 4, 8, 66, 67, 68 y 71, suceden varios aspectos interesante: a) se establecen nuevos requisitos para ser Comisionados, b) se prevé la renovación escalonada de Comisionados, c) se le faculta para diseñar indicadores específicos que evalúen el desempeño, d) promover acciones que promueva el DAIP y la transparencia en grupos de personas como personas con discapacidad y personas hablantes de otros idiomas, aquí se tiene en mente a los grupos étnicos.
- 10) Se incorporan nuevas infracciones a la ley como intimidar e inhibir al solicitante para pedir información, así como que los Entes Obligados no desclasifiquen información que ya no es restringida.

De las diversas reformas al marco legal destacan la “prueba de interés público”, aunque falta estudiar cómo se desenvolverá dicha prueba, la mayor fiscalización a los sindicatos, rubro en donde el DF con dicha se reforma se coloca en vanguardia a nivel nacional. Además, el INFODF se ve obligado a diseñar programas de atención a grupos étnicos y con discapacidad, nótese la falta de mecanismos para solicitar información en estos grupos, como sistema braille de solicitud, aparatos auditivos, entre otras herramientas que permitan ejercer su derecho a estos grupos.

Sin embargo, las reformas de 2011 a la LTAIPDF siguen sin darle mecanismos de sanción al Instituto, por lo que seguimos teniendo un órgano garante que no garantiza, pues no tiene las herramientas legales para aplicar el *enforcement*. En este rubro, no se registra ningún avance en la materia, y también pocos avances en materia de promoción y difusión. Por lo que seguimos a expensas de lo sueños o pesadillas de los Comisionados para diseñar programas en la materia.

Ahora, saliendo del marco legal, en 2011 y 2012 el INFODF ha recibido un incremento en su presupuesto. Recordemos que el presupuesto es el principal instrumento de política pública, pues son los recursos, en tanto medios, para lograr implementar programas que generen el mayor valor social posible para la ciudad. En este sentido, el presupuesto de egresos en los años 2011 y 2012 es como sigue:

CUADRO 25. PRESUPUESTO ASIGNADO AL INFODF EN 2011 Y 2012.

	2011	2012
Presupuesto	103, 809, 536.00	107, 809, 536.00

Fuente: Decreto de presupuesto de egresos del DF, 2011 y 2012.

En el año 2011, el Instituto recibió una ampliación presupuestal de 7, 218 300 pesos (siete millones, doscientos dieciocho trescientos), por lo que el presupuesto ejercido para 2011 fue de 111, 027, 836 pesos. Por lo anterior, el INFODF toma la postura de tomar como presupuesto válido no el decretado, sino el de la ampliación, recordemos que las ampliaciones son extraordinarias, y muchas veces son por única vez. A pesar de que en el decreto de presupuesto 2012 el INFODF recibió ya una ampliación de cuatro millones de pesos, ellos argumentan que les fue recortado en 3, 218, 300 (tres millones, doscientos dieciocho mil trescientos pesos), pues toman como referencia la cifra de la ampliación, que es, digamos, extraoficial.

Con base en esto, el INFODF tomó una actitud de victimización, y en la Sexta Sesión Extraordinaria del Pleno hizo manifiesto el berrinche sobre la “reducción del presupuesto”, lo cual no es verdad, pues en términos reales les fue aumentado en cuatro millones. Por ello, en dicha sesión decidieron afectar a los ciudadanos y cancelar diversos programas que eran fundamentales para la ciudad y la expansión del DAIP en los capitalinos. La contención del gasto afectará invariablemente la capacidad institucional del INFODF, y las posibilidades de que el DAIP se siga expandiendo en la ciudad.

Las acciones que toma el Instituto por el supuesto “recorte presupuestal” en el 2012 son las siguientes: 1) no habrá más contrataciones de ningún tipo (estructura u honorarios), ni aumento salarial; 2) no se realizará la Feria de la Transparencia, ni el Seminario

Internacional; 3) no habrá programa de capacitación para los trabajadores del INFODF; 4) tampoco habrá renovación de equipos de cómputo; 5) el Programa de Participación Social del DF verá reducido su presupuesto original de 1, 800, 000 pesos (un millón ochocientos mil). En suma, en el programa operativo para 2012 se realizará sólo tres evaluaciones a los portales, a pesar de que la ley dice que deben ser cuatro.

Es incomprensible que el INFODF, mediante sus ex Comisionados, haya tomado la postura de afectar directamente a la ciudadanía al cancelar programas que evidentemente reditúan en un mayor ejercicio del DAIP. Recordemos la figuras que cancelan estos programas, son las que por sí solas han concentrado poco menos de ½ partes del presupuesto en el pago de salarios a mandos medios y altos. Mi pregunta sería: ¿por qué no reducir esos salarios de lujo?, ¿por qué hacer que los ciudadanos paguen el “recorte presupuestal”; acaso no son servidores públicos?

Como vemos, en los años 2011 y 2012 se tienen avances en unas áreas del marco normativo y en otras seguimos en las mismas. Ahora, respecto del presupuesto, ante la incapacidad de seguir maximizando el presupuesto y seguir usando a la organización de forma clientelar.

3.6 Consideraciones para fortalecer el diseño institucional de la transparencia en el DF

Un aspecto fundamental en el que se puede mejorar el diseño institucional es respecto a la elección de los Comisionados Ciudadanos. Hablamos de incluir la reelección, no sólo para un Comisionado por periodo, sino para todos los demás. Desde una perspectiva de RC, la reelección es vista como un procedimiento que permite evaluar el trabajo del servidor público, sin dicho procedimiento se cierra de tajo gran parte de la RC vertical. Actualmente, la reelección se encuentra cancelada para México, tanto para presidentes como legisladores. “Desde el momento en el que el *demos* no tiene la capacidad de premiar o castigar mediante el voto a los políticos, una parte importante del poder, que tiene que residir en el pueblo, se le está detrayendo” (Garrido, Martínez y Parra, 2011: 174).

Lo cancelación de la reelección en nuestro país encuentra explicación en el proceso político que buscó concentrar el poder político disperso por la revolución mexicana. El surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (PNR) tenía como principal objetivo volver a formar una estructura de poder centraliza, de la cual fue destruida por la revolución, dando como resultado una alta dispersión del poder político, por lo que el ejercicio del poder, antes de la creación del PNR, se realizaba a través de los partidos locales y la fuerza de diversos caciques a lo largo y ancho de la República. El PNR buscó ser una coalición electoral hegemónica que terminara siendo un partido de alcance nacional.

Sin embargo, “no habían muchos mecanismos institucionales para sancionar a los desertores y recompensar a quienes cooperaban” (Nacif, 2002: 87) con el PNR. Esto se debía a que las carreras políticas en el congreso eran cooptadas por los líderes de los partidos locales, además de que éstos controlaban la nominación de candidatos. Con la reforma de 1933 se aprueba la no reelección consecutiva de legisladores, lo que permitió al PNR incorporar a grupos políticos emergentes; además de quitar el control de la nominación de las candidaturas a los partidos locales.

Como es posible observar, en nuestro país la *no reelección* encuentra explicaciones históricas por la búsqueda de la cohesión y disciplina dentro del partido oficial. Por otro lado, en México se asocia a la reelección como la preservación y abuso del poder por parte de los políticos profesionales. Esto debido a dos sucesos históricos: 1) la falta de alternancia en más de 70 años, y 2) la dictadura de 44 años por parte de Porfirio Díaz, y su oposición por parte de Francisco I. Madero con el lema: “sufragio efectivo, no reelección”.

La no reelección en México obedeció a un proceso de concentración del poder político que sería la base del presidencialismo, fundamentado principalmente por el ejercicio autocrático del poder. No obstante, las instituciones de transparencia surgieron para preservar lógicas diferentes a las de una autocracia. Ellas buscaban establecer un ejercicio del poder desde la lógica del control, así como de prevención del abuso del poder. No sin olvidar la intención de crear mayores mecanismos institucionales para ejercer la RC horizontal y vertical. La transparencia es una herramienta indispensable para la RC. Sin la

transparencia, se echaría por la borda uno de los tres pilares a los que se refiere Schedler (2008) para que exista RC. La transparencia implica, como señala el autor, la capacidad de *answerability*; esto es, la obligación de *informar* en público las decisiones tomadas en el ejercicio del poder (dimensión informativa) y, a su vez, la obligación de la autoridad de *justificar* las decisiones tomadas (dimensión argumentativa), lo que en conjunto forma la visión de *responsabilidad política*.

Por tal motivo, es indispensable que se contemplen las reformas institucionales convenientes al INFODF para que se pueda incluir la reelección de Comisionados Ciudadanos. Como ejemplo, tenemos los estados de Jalisco y Michoacán, en donde existe la reelección de los miembros de los órganos garantes. Ahora bien, es cierto que la reelección no sería vertical; es decir, hecha por los ciudadanos, sino por los representantes en los congresos de los estados, y para el caso del DF, diputados de la ALDF. De este modo, la posibilidad de reelección “debe estar sujeta a la evaluación del desempeño y que pueda ser a petición del comisionado en funciones, independientemente de que otros candidatos participen en el proceso” (Guerra, 2011: 51). Sin duda, lo anterior evita que se desprofesionalice el órgano garante. En el caso del DF, los Comisionados Ciudadanos son elegidos por un periodo de seis años sólo con posibilidad de reelección para uno, lo que provoca una merma en la profesionalización del INFODF, colocando al órgano garante en situación fáctica para ser manipulable en sus decisiones mediante un uso clientelar de la institución.

En esta línea, una propuesta de la reelección giraría en torno a lo hecho por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la designación de los ministros, pues éstos duran en su cargo quince años. Lo anterior le otorga mayor autonomía a su gestión al frente del Poder Judicial, esto se debe a que rebasan el periodo presidencial de gobierno, así como varias renovaciones del Congreso de la Unión. Con ello, la SCJN emite resoluciones más apegadas a la legalidad, y no sujetas a las presiones del entorno político. El ejemplo de la SCJN serviría al INFODF para superar el periodo del Jefe de Gobierno, así como varias legislaturas en la ALDF, dotando de mayor autonomía en términos fácticos, y no sólo formales.

El ejemplo de la SCJN ya ha sido contemplado para ser utilizado por otros organismos autónomos, hablo específicamente del Instituto Federal Electoral (IFE), debido a que los Consejeros al ser designados por los partidos, han hecho del IFE una arena de luchas partidista, olvidando que la institución pretende tener un fundamental carácter ciudadano que permite consolidar una democracia procedimental en primera instancia, así como para pensar más adelante en un sistema integral de democracia (Del Carmen, 2010a). Recordemos que Dahl (1991) nos habla de siete instituciones fundamentales para establecer la poliarquía (democracia). Entre ellas se puntualiza que los funcionarios gubernamentales son elegidos mediante elecciones libres (sin coerción), competitivas (con iguales posibilidades de acceder al ejercicio del poder), periódicas (frecuentes), limpias (sin fraude). De ahí la trascendencia de que el IFE y el INFODF, entre otros órganos autónomos, consoliden su autonomía fáctica.

Las anteriores carencias se manifestaron en el proceso de renovación de Comisionados en el año 2012, pues “dentro de las negociaciones, perredistas y panistas se pelearon por cuotas al interior del INFODF, que estarán representada por los nuevos integrantes” (Alconcer, 2012). Se habla de los nuevos Comisionados Mucio Israel Hernández y Alejandro Torres, quienes trabajaron con las diputadas Aleida Alavez (PAN) y Alejandra Barrales (PRD), respectivamente. De este modo, podría argumentar que la categoría de Comisionados “Ciudadanos” debe cambiarse, porque en lo fáctico son Comisionados Políticos. Me parece que con este hecho, las anteriores consideraciones cobran suma relevancia, pues son recomendaciones que podrían generar un mejor impacto social.

3.7 Consideraciones para fortalecer la vinculación con la sociedad y la apropiación del DAIP en la ciudad: ¿un IFAI-Comunidades para la ciudad?

De agosto de 2005 a septiembre de 2007, el IFAI emprendió diversas actividades de difusión y promoción del DAIP en México, no obstante, el Instituto Federal se daría cuenta que el 79.4 de las solicitudes provenían de lugares con bajo nivel de marginación, en donde el perfil del solicitante era el siguiente: sexo masculino, niveles educativos superiores a la media nacional, y cuya residencia estaba en la zona metropolitana de la ciudad de México (Zermeño, Domínguez y Chávez, 2010: 19).

En este contexto, el IFAI pone en marcha el proyecto IFAI-Comunidades, el cual tiene como objetivo general identificar mecanismos para la apropiación del derecho de acceso a la información pública federal, con especial énfasis en aquellos grupos sociales desprovistos de poder o influencia en la asignación de recursos y definición de políticas gubernamentales, a fin de que éstos fortalezcan capacidades para mejorar sus condiciones de vida (IFAI, 2007: 1).

No conforme con ello, en sus objetivos específicos el IFAI (2007: 2) señala lo siguiente:

1. Tener estrategias de aproximación efectiva a las comunidades marginadas para interesarlas en el derecho de acceso a la información pública.
2. Promover la generación de metodologías para la apropiación del derecho de acceso a la información por parte de comunidades marginadas.
3. Sistematizar los métodos y estrategias desarrollados a fin de ubicar las más efectivas para promover la apropiación del derecho entre las comunidades que comparten características sociales, culturales y económicas semejantes a las involucradas en el Proyecto.

Como es posible observar, a nivel federal hay un reconocimiento institucional de lo que se ha venido planteando en este trabajo: la raquítica demanda de información coloca al DAIP como un derecho, que en términos fácticos, no ha llegado a ser tal por la falta de difusión, promoción y apropiación de la garantía.

Con “IFAI-Comunidades” se busca que el principio de universalidad no sólo sea una carta a los Reyes Magos, sino un hecho materializado y concreto que se viva a diario en México. Como se ha mostrado en el capítulo tres sobre la evaluación de los mecanismos para ejercer el DAIP, muchos de ellos, como el correo o la plataforma INFOMEX,

requieren de ciertos recursos, en tantos insumos, para ejercer el derecho desde dicha vía. En el programa “IFAI-Comunidades”, impulsado por el Comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán, se pretende la formación de capacidades mediante el conocimiento y difusión del DAIP, así como establecer una relación causal entre necesidades de las zonas marginadas y la posibilidad de que sean resultado por el ejercicio del DAIP.

En el proyecto Comunidades se pretende que las organizaciones civiles participantes desarrollen una estrategia de capacitación y acompañamiento que fortalezca a los grupos sociales de comunidades urbanas marginadas para ejercer el DAIP en su beneficio y así mejorar su calidad de vida.

Con este propósito, el Proyecto Comunidades contempla diversos tipos de apoyos que permitan a las organizaciones aprovechar al máximo sus conocimientos y experiencia en el trabajo que realicen con las comunidades sin desviarse de sus tareas sustantivas, y apropiarse⁸⁰ de un derecho que puede incrementar su capacidad para incidir en políticas públicas. En este sentido, el Programa Comunidades se propone lograr un doble impacto al beneficiar a su público objetivo, pero también a las organizaciones que facilitarán la interlocución con ese público

Los mecanismos de operación del proyecto fueron convocar a organizaciones de la sociedad civil para que desarrollaran estrategias en la formación de capacidades mediante materiales didácticos y de difusión. Así, participaron 20 organizaciones para realizar actividades de apropiación del derecho en las siguientes entidades federativas: 1) Jalisco; 2) Distrito Federal; 3) Estado de México; 4) Veracruz; y 5) Puebla.

Para la evaluación del proyecto se tomaron en cuenta los siguientes indicadores:

⁸⁰ El término apropiación hace referencia a un proceso que da cuenta del conocimiento/ignorancia que existe en los gobernados con respecto al gobierno y que tiene un carácter asimétrico: en la medida en que disminuye la asimetría, crece el nivel de apropiación del derecho de acceso a la información (IFAI, 2007: 2).

CUADRO 26. INDICADORES DE EVALUACIÓN DEL PROYECTO COMUNIDADES

NIVEL DE APROPIACIÓN DEL DAIP	GRADO O SUBNIVEL DE APROPIACIÓN DEL DAIP	CARACTERÍSTICAS
Nivel 1: apropiación básica: Conocimientos, capacidades y habilidades necesarias para el ejercicio del DAIP	Grado 1. Comprensión del DAIP	II. Cuando los individuos muestran comprensión de los aspectos básicos del Derecho de Acceso a la Información: ¿A qué tienen derecho en materia de acceso a la información? ¿A qué tipo de información puede tener acceso? ¿Quiénes están obligados a darle esta información?
	Grado 2. Conocimiento de mecanismos de acceso a la información pública federal	III. Cuando los individuos manifiestan conocer los procedimientos para solicitar información pública; es decir, cuando manifiestan que saben qué tienen que hacer para realizar una solicitud de información pública.
Nivel 2: apropiación intermedia: Ejercicio o uso de la garantía y de la información pública	Grado 3. Capacidad para acceder a la información pública federal.	IV. Cuando los individuos perciben que tienen la capacidad para realizar consultas y solicitudes de información pública.
	Grado 1. Uso de la garantía de acceso a la información pública federal	Cuando se da un uso de la garantía. Por uso de la garantía se entiende que el individuo (apropiado del derecho) recurra a los mecanismos jurídicos, tecnológicos y administrativos para demandar información.
	Grado 2. Uso práctico de la información pública	Cuando se da un uso de la información. Es decir, cuando se ha dado una aplicación práctica a la información obtenida.

Fuente: Evaluación final del Proyecto Comunidades:

http://www.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/otras_instituciones/organizaciones_civiles/&a=60_Entregable.pdf

Con base en el anterior mapa de indicadores, los resultados fueron los siguientes:

CUADRO 27. RESULTADOS DEL PROYECTO COMUNIDADES

NIVEL DE APROPIACIÓN DEL DAIP	GRADO O SUBNIVEL DE APROPIACIÓN DEL DAIP	% de beneficiarios con evidencia de apropiación A	% de no beneficiarios con evidencia de apropiación A	índice de impacto (A/B)
Nivel 1: apropiación básica: Conocimientos, capacidades y habilidades necesarias para el ejercicio del DAI	Grado 1. Comprensión del DAI	70.7	61.6	1.1
	Conocimiento del tipo de información a la que se puede acceder	57.2	28.2	2
	Grado 2. Conocimiento de mecanismos de acceso a la información pública federal	57	19	3
	Grado 3. Capacidad para acceder a la información pública federal.	50	N.d ⁸¹	N.d
Nivel 2: apropiación intermedia: Ejercicio o uso de la garantía y de la información pública	Grado 1. Uso de la garantía de acceso a la información pública federal	23	8.5	2.7
	Grado 2. Uso práctico de la información pública	22	N.d ⁸²	N.d

Fuente: Zermeño, Domínguez y Chávez, 2010: 195

N.d= Significa que no hay dato porque no se hizo la pregunta al grupo de control, por considerar que la respuesta no sería confiable.

En el cuadro anterior se observan los datos globales del proyecto en base a los grupos de control que se realizan para la evaluación. En éste se comparan los distintos niveles de apropiación obtenidos por los beneficiarios con los registrados en el grupo de control, en donde se elaboró un índice de impacto que refleja la magnitud de los diferenciales encontrados entre beneficiarios y grupos de control. Si los valores de ese índice son iguales o inferiores a 1, reflejan un impacto nulo del proyecto; los valores superiores a la unidad reflejan un impacto positivo, y es mayor el impacto relativo a mayor valor del índice.

⁸¹ No se obtuvo el dato del grupo de control, pero el porcentaje es menor a 19%, que corresponde a las personas que conocen el mecanismo de acceso a la información.

⁸² No se obtuvo el dato del grupo de control, pero el porcentaje es menor al 8.5%, que corresponde a las personas que han dado uso a la garantía.

De este modo, IFAI-Comunidades demuestra ser un éxito para innovar en los mecanismos de difusión, promoción y apropiación del derecho. Sin duda, la capacidad, demostrada, que ha tenido sobre potencializar y expandir el ejercicio del DAIP en zonas marginadas es un hecho. A pesar de ello, en el mes de enero de 2008 se canceló el proyecto con el voto de los Comisionados María Marván, Jacqueline Peschard, Alonso Gómez Robledo y Alonso Lujambio, éste último por considerarlo “paternalista” y que no permitiría que se “triangularan” recursos del Instituto Federal a ese tipo de proyectos (Velasco, 2008). Tener una visión autónoma del derecho es importante, no obstante, existen condiciones ajenas al individuo, como la pobreza y el subdesarrollo del país, que impiden que gran parte de la población ejerza el derecho. En un contexto de 52 millones de pobres (CONEVAL, 2011a: 20), es necesario pensar en programas que abran los canales de posibilidades para que el DAIP potencialice y mejore la calidad de vida de todas aquellas personas que no tienen la posibilidad de ejercerlo. Como ejemplo, IFAI-Comunidades pudo potenciar la calidad de vida de las poblaciones marginadas, ya que los pobladores realizaron solicitudes de información para conocer programas del gobierno de los cuales podrían ser beneficiarios, información que jamás hubieran podido conocer sino hubiera sido por el ejercicio del DAIP⁸³.

En este sentido, la ciudad de México cuenta con zonas de pobreza entre moderada y extrema:

⁸³ Si el lector desea profundizar sobre los resultados del proyecto IFAI-Comunidades, remitirse al siguiente link: <http://www.ifai.org.mx/ProyectoComunidades>.

CUADRO 28. POBREZA MODERADA Y EXTREMA EN EL DF

Delegación	% de pobreza moderada	% de pobreza extrema
Álvaro Obregón	28.9	2.4
Azcapotzalco	19.7	0.9
Benito Juárez	8.4	0.4
Coyoacán	18.7	1.3
Cuahtemoc	22.3	1.4
Cuajimalpa de Morelos	18.1	1.6
Gustavo A. Madero	28.7	2
Iztacalco	24.1	1.4
Iztapalapa	34.1	3.2
La Magdalena Contreras	28.1	2.2
Miguel Hidalgo	13.8	0.5
Milpa Alta	42.5	6.2
Tlalpan	24.3	2.5
Tláhuac	35	3.4
Venustiano Carranza	25.6	1.8
Xochimilco	25.7	2.7

Fuente: CONEVAL, 2011b.

De entrada, un programa como “IFAI-Comunidades” sería benéfico para toda la ciudad, pues vemos que el porcentaje promedio de pobreza moderada de la ciudad es de 24.8% y de pobreza extrema de 2.1%. La realización de un programa de dichas características sería fundamental para potencializar el ejercicio del DAIP en las delegaciones Iztapalapa, Álvaro Obregón, Venustiano Carranza, Cuajimalpa de Morelos, Tláhuac y principalmente, Milpa Alta. Con un programa de dichas magnitudes, se superaría el universo de 100, 000 mil usuarios que no ha podido superar el trabajo del INFODF (véase cuadro 16). Con ello, el trabajo del INFODF se vería complementado con otra herramienta sumamente innovadora, como lo es TEL-INFODF.

La Comisionada Presidenta del IFAI, Jacqueline Peschard, señala que “México enfrenta el desafío de hacer llegar el derecho de acceso a la información a los grupos marginados” (Del Pozo, 2012) Sin embargo, con la cancelación de IFAI-Comunidades y la falta de programas de apropiación y difusión del derecho en el INFODF, la meta está a años luz de distancia.

En este capítulo se tuvo como intención evaluar el estado actual del DAIP, así como los alcances y límites de cada mecanismo para ejercer el derecho, y con la misma tesitura, de los diferentes programas que ha diseñado el INFODF para hacer expansivo y facilitar el ejercicio del DAIP en la Ciudad de México. Mediante una evaluación de alcances y límites, se logró señalar de forma tanto cualitativa, como cuantitativa, los avances, déficits y retrocesos en el ejercicio de un derecho fundamental, como lo es el derecho de acceso a la información pública.

Conclusiones

En la presente investigación se abordó la importancia de la rendición de cuentas en sistemas democráticos poniendo énfasis en una de las herramientas de fiscalización más importantes: el derecho de acceso a la información pública. El DAIP tiene una característica definitoria, es un derecho fundamental que nos remite a la condición de ser humano. Con este derecho se permite una rendición de cuentas vertical de tipo social imprescindible para todo sistema democrático.

A lo largo de la investigación se habló de la relevancia normativa del DAIP, sin embargo, se busca trascender dicha etapa para adentrarnos en la fase empírica, es decir, institucional y operativa del derecho. Dentro de todos los principios que rodeen al DAIP, en el presente trabajo se da mayor relevancia al proyecto universalista del derecho. Al ser un derecho humano, en consecuencia, esperamos que todos, independientemente de raza, religión, clase social, preferencia sexual, entre otras variables de diferenciación social, puedan ejercer el derecho en términos reales.

Al decir que una ley señala que existe un derecho, ello no implica que realmente sea de tal manera a como lo es en el marco normativo. Como se dijo, las leyes son instrumentos prescriptivos, más no descriptivos, con el establecimiento de la norma se busca propiciar cierto tipo de realidad social, pero ello no implica que se logre.

Por lo anterior, se establecieron los instrumentos lingüísticos del análisis, buscando al mismo tiempo superar este discurso —que ha llegado a tener buena fama y es políticamente correcto en las sociedades democráticas de la orbe— para adentrarnos en el espinoso mundo de lo fáctico. No obstante, ¿qué sería de las construcciones normativas sin procesos de concreción; y viceversa?

El proceso de institucionalización nos muestra, por un lado, el debate internacional sobre el derecho a la información (etapa normativa), así como las fases y formas concretas por las cuales fue implementando (etapa empírica). Como se vio, hablar del derecho a la información a secas, abre un gran abanico de posibilidades para hacer operativa la garantía, por ello, se acota el derecho a la información al régimen del Estado, dando como resultado

el *derecho de acceso a la información pública*, lo que reduce la complejidad normativa y lo hace objeto de implementación de forma más concreta.

En este aspecto, el Distrito Federal es un nodo articulador de las dinámicas sociales del Estado-Nación mexicano. Es innegable que sus procesos locales impactan invariablemente a la República entera. En este aspecto, la ciudad es líder a nivel nacional en su impulso en el derecho a la información y la transparencia, la Métrica de la Transparencia señala que el Distrito Federal su ubica en los cuatro primeros lugares de las dimensiones evaluadas, las cuales son: 1) *normatividad*; 2) *portales de internet*; 3) *usuario simulado*; 4) *capacidad institucional* (CIDE-COMAIP, 2011: 215). Ahora bien, la Métrica tiene una innegable virtud: ser un estudio que establece un mapeo general a nivel nacional del estado que guarda el DAIP y la transparencia; aunque, por los objetivos de la Métrica, no es posible entrar a más detalle.

En el presente estudio la perspectiva de capacidad institucional ha sido de corte cualitativo, pues en ella se hacen evidentes distintos déficits, así como varias virtudes del proceso que se ha desenvuelto en la ciudad. A lo largo del estudio se afirma que la ciudad tiene rubros de vanguardia, como el marco normativo, pero también aspectos en donde tiene un desempeño promedio, como lo referente a los costos de la información que se entrega al usuario. Lo anterior desde la esfera institucional, la cual fue analizada por primera vez de forma panorámica, pues no existen estudios sobre la materia. Por otro lado, en la esfera social, México atraviesa una crisis de demanda de información, que se traduce en poca penetración del derecho en materia de difusión y promoción. Poca gente sabe que existe el derecho, y la gente que lo conoce, no sabe cómo ejercerlo ni ante quién puede recurrir, como se vio en la pequeña encuesta realizada en la investigación. El problema de demanda radica que tanto a nivel federal, como a nivel local, se ha puesto demasiada atención al diseño y (re)diseño del entramado institucional, y poco se ha atendido la esfera ciudadana. Es cierto que un sólido marco normativo genera mayores productos de valor social para los ciudadanos, pero la normatividad no es el fin, sino tan solo el inicio del proceso de trabajo social, el cual mucho más amplio, de ahí la falta de demanda.

Tener mayor solidez en tanto insumos legales, organizacionales, presupuestarios y de material humano, permiten construir mayores herramientas que permitan garantizar el derecho de acceso a la información. En este aspecto el DF muestra un desarrollo contingente. El inicio del proceso de institucionalización fue conflictivo por la falta de consenso entre las fuerzas políticas. Las instituciones al no ser neutrales políticamente se vuelven centro de disputa en el proceso de construcción y cooptación, lo que se acentúa en nuevas disposiciones normativas que tendrán un impacto en toda la Administración Pública Local. Por ello, en un inicio el proceso fue rechazado, y muchas veces lacerado. No obstante, las dinámicas entre las fuerzas políticas permitieron que el DF se consolidará como una de las entidades que mejor busca garantizar el DAIP y la transparencia. A pesar de ello, los insumos presupuestarios y organizaciones no son usados de forma eficiente, como se observó en el capítulo II. Lo que ocasiona que el INFODF, en tanto producto organizacional diseñado por las instituciones para garantizar el DAIP, no pueda generar los mayor maximización del bien común.

Respecto de los mecanismos diseñados para garantizar el DAIP podemos decir que son incluyentes para cierto tipo de población. Me refiero a aquellos grupos con capacidades culturales y económicas que facilitan la apropiación del DAIP. Sin embargo, la aplicación de herramientas tecnológicas pareciera ser el fin, más no el medio para permitir el ejercicio del DAIP. Sin duda, estas herramientas son indispensables en la actualidad, pero recordemos que México es un país con enormes carencias, que van desde los aspectos económicos hasta los culturales. Por lo que las herramientas tecnológicas son una parte de los mecanismo que permitirán que el objetivo de política pública, la universalidad del DAIP, sea posible; empero, no debe de ser visto como la panacea, pues millones de mexicanos no tienen acceso a estas dichas herramientas, y si tienen acceso, muchas veces no poseen los insumos culturales para ejercerlo por dicha vía. En este aspecto, el DF ha innovado en la materia, pues el programa Tel-INFODF permite llegar a otros grupos sociales que presentan diferentes condiciones estructurales (pobreza, analfabetismo) que les impiden apropiarse del derecho.

En esta línea de discusión se observa que la construcción de una política pública, como el INFODF, para garantizar el DAIP es insuficiente. Pues el Instituto se enfrenta a

condiciones estructurales del país, las cuales no han sido superadas. Por ello, los límites por los cuales el INFODF tiene que enfrentarse son varios. De ahí que sea necesario que mediante evaluaciones del desempeño al Instituto se hagan recomendaciones para que éste no desperdicie los recursos de los contribuyentes, pues estos insumos son escasos, de ahí que sea necesario su uso mediante el principio de eficiencia.

La importancia del estudiar al DF radica en que la ciudad es un nodo articulador de las dinámicas sociales, políticas y económicas. Las políticas diseñadas en esta localidad no sólo serán para beneficio o perjuicio de los capitalinos, sino de toda la población mexicana. En este aspecto, la ciudad se ha colocado como ejemplo de vanguardia e innovación; sin embargo, existen varios déficit que podrían ser pulidos y muchos de ellos mejorados para potenciar la apropiación del DAIP. De ahí que nos quedemos con un sabor agrí dulce después de concluir los resultados de esta investigación.

Próximas líneas de investigación y la agenda pendiente en materia del DAIP y la transparencia.

Las próximas líneas de investigación girarían en torno a un análisis a profundidad sobre la transparencia en el DF. En la presente investigación se realiza el primer análisis panorámico sobre el tema, en el que se rastrea su virtud, y al mismo tiempo sus límites. Por ello, las próximas líneas de investigación giran en torno a un análisis a profundidad sobre el INFODF, realizar entrevistas a la mayoría, sino es que a todos sus integrantes, lo que permitiría rastrear las rutinas organizacionales.

Asimismo, con las nuevas reformas a la LTAIPDF se afecta la dinámica institucional considerablemente, pues los nuevos Comisionados no fueron electos de forma escalonada, lo que invariablemente traerá aparejado un impacto en la organización. En ese sentido, sabemos que al modificarse la LTAIPDF, se tiene que reformar toda la reglamentación secundaria e interna del Instituto, así como asignar nuevas funciones a las direcciones.

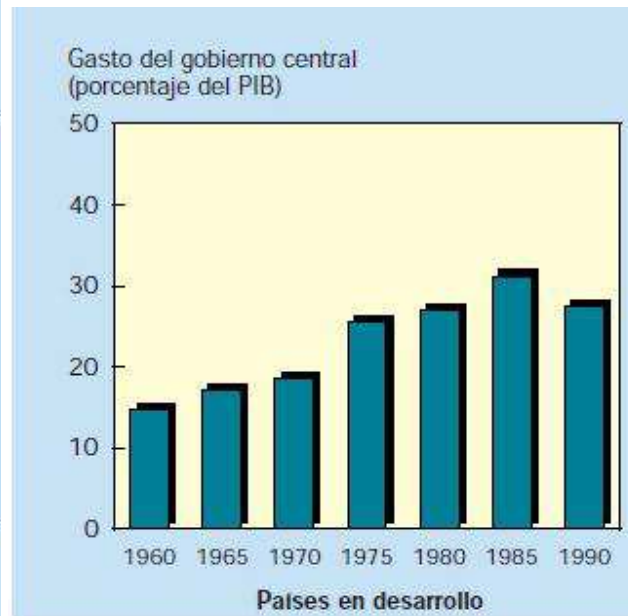
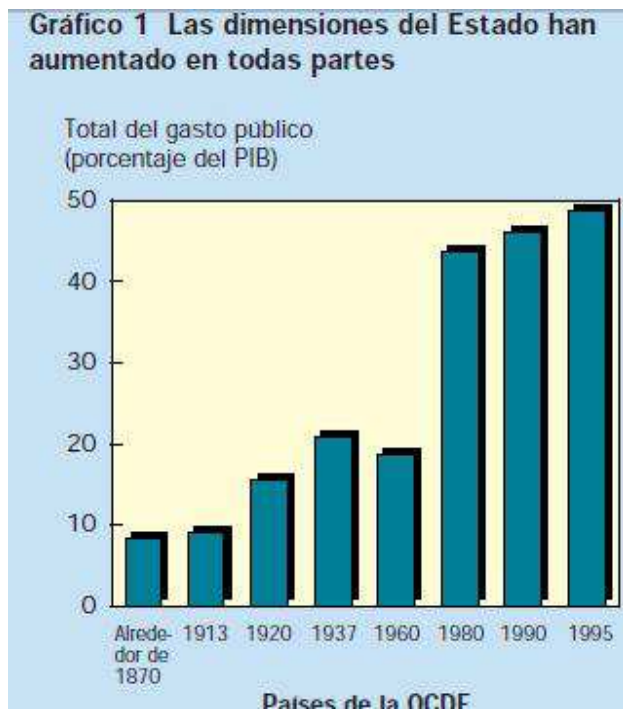
En esta misma línea de ideas, es pertinente realizar una segunda evaluación al INFODF que verse sobre la segunda etapa del Instituto. Recordemos que la primera abarca

de 2006 a 2012, por lo que una segunda etapa sería de 2012 a 2018, tomando en cuenta la renovación total de los Comisionados. En dichas evaluaciones es necesario rebasar el panorama general, ya conocido gracias a la presente investigación, pero que aún se muestra insuficiente para establecer el *status* que guarda el DAIP y la transparencia en la ciudad capital, pues tan sólo tenemos las primeras pinceladas de su estado. Con las nuevas evaluaciones de mayor profundidad tendremos un esclarecimiento tanto normativo, como del proceso de institucionalización del DAIP.

En suma, hay que mencionar que la investigación aquí presentada no toma en cuenta la adición a las tareas del Instituto respecto de la protección de los datos personales de los capitalinos. La protección de datos al ser un derecho distinto, en gran medida al DAIP, provoca que se requiera realizar una evaluación general y otra a profundidad, para conocer el estado que guarda. De este modo tenemos dos rutas de investigación, por un lado, las modificaciones en 2011 a la LTAIPDF y, por otro, la implementación de la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal, la cual entró en vigor el 3 de octubre de 2008. Con dichas modificaciones el INFODF se ve obligado a cumplir dos derechos fundamentales de cuarta generación. Por lo que sería relevante para una nueva agenda de investigación, evaluar el estado que guarda el derecho de protección de datos personales, incorporándolo a la evaluación del DAIP. Por lo anterior, el presente trabajo pretende ser el primero, de varios estudios, con mayor alcance sobre la materia.

ANEXOS

(Anexo 1.Crecimiento del Estado)



Fuente: Banco Mundial, 1997

(Anexo 2. Comparativo de presupuesto asignado a los órganos garantes de transparencia 2010 y 2011)

Entidad	Presupuesto estatal 2010 (pesos)	Presupuesto órgano garante 2010 (pesos)	Participación de presupuesto órgano garante respecto a presupuesto estatal 2010	Presupuesto per cápita destinado a la transparencia 2010	Presupuesto estatal 2011 (pesos)	Presupuesto órgano garante 2011 (pesos)	Participación de presupuesto órgano garante respecto a presupuesto estatal 2011	Presupuesto per cápita destinado a la transparencia 2011
Aguascalientes	11,644,202,000	8,473,000	0.07	7.15	12,521,109,800	8,816,000	0.07	7.44
Baja California	30,614,409,580	—	—	—	33,199,259,019	—	—	—
Baja California Sur	30,614,409,580	2,800,00	0.04	4.40	8,699,540,405	4,700,000	0.05	2.38
Campeche	12,488,119,447	12,985,838	0.10	15.80	13,562,497,043	14,154,539	0.10	17.22
Chiapas	55,437,009,581	13,004,000	0.02	2.71	57,838,713,248	13,533,654	0.02	2.82
Chihuahua	37,172,264,000	28,300,000	0.08	8.32	41,826,096,000	37,946,667	0.09	11.16
Coahuila	29,711,856,000	23,858,000	0.08	8.68	31,165,062,000	27,493,000	0.09	10.00
Colima	6,850,000,000	5,383,657	0.08	8.28	7,456,763,000	5,599,004	0.08	8.61
Distrito Federal	129,433,675,227	101,981,945	0.08	11.49	137,012,501,104	103,809,536	0.08	11.7
Durango	17,882,281,500	4,800,000	0.03	2.94	18,506,000,000	7,833,716	0.04	4.8
Guanajuato	40,523,002,742	17,671,946	0.04	3.22	44,184,020,566	19,314,680	0.04	3.52
Guerrero	33,784,549,00	6,406,400	0.02	1.89	37,917,609,261	9,432,600	0.02	2.79
Hidalgo	21,712,319,055	12,732,300	0.06	4.78	23,273,000,050	12,901,444	0.06	4.84
Jalisco	61,184,216,872	19,532,300	0.03	2.66	68,840,412,600	20,118,300	0.03	2.74
México	134,029,406,366	62,601,448	0.05	4.13	148,343,021,687	62,601,448	0.04	4.13
Michoacán	41,150,533,278	6,945,088	0.02	1.60	44,571,062,850	8,870,776	0.02	2.02
Morelos	14,699,437,000	15,000,000	0.10	8.44	16,170,000,000	16,250,000	0.10	9.15
Nayarit	12,578,678,904	3,932,000	0.03	3.62	14,504,889,994	3,932,000	0.03	3.62
Nuevo León	46,627,136,000	25,479,600	0.05	5.49	56,789,742,600	26,244,000	0.05	5.65
Oaxaca	38,856,389,980	27,272,563	0.07	7.17	42,050,821,008	27,272,563	0.06	7.17

Puebla	48,809,076,822	11,365,521	0.02	1.97	52,534,669,142	12,057,493	0.02	2.09
Querétaro	17,569,708,456	10,030,223	0.06	5.49	19,119,944,331	9,650,000	0.05	5.28
Quintana Roo	16,735,468,165	21,900,000	0.13	16.54	15,557,208,210	24,100,000	0.15	18.2
San Luis Potosí	25,434,829,343	14,654,213	0.06	5.67	26,913,788,635	15,386,924	0.06	5.95
Sinaloa	29,949,361,176	18,168,607	0.06	6.56	32,390,377,678	20,599,370	0.06	7.44
Sonora	32,787,884,854	13,186,747	0.04	4.95	34,604,866,492	13,343,588	0.04	5.01
Tabasco	29,491,214,824	28,000,000	0.09	12.51	31,902,204,014	28,000,000	0.09	12.51
Tamaulipas	28,253,294,000	9,133,000	0.03	2.79	31,107,354,000	12,370,000	0.04	3.78
Tlaxcala	9,136,162,705	9,362,700	0.10	8.00	11,026,528,102	9,830,835	0.09	8.4
Veracruz	70,250,000,000	25,800,000	0.04	3.38	81,964,876,162	26,200,000	0.03	3.43
Yucatán	17,107,590,000	14,500,000	0.08	7.42	25,423,210,108	18,000,000	0.07	9.22
Zacatecas	17,942,988,456	8,102,643	0.05	5.44	19,184,527,262	8,345,722	0.04	5.6
Federal	3,176,332,000,000	256,245,440	0.01	2.28	3,438,895,500,000	504,883,453	0.01	4.49

Fuente: Guerra, 2011.

(Anexo 3. Presupuesto 2006⁸⁴)

PTD A	DENOMINACIÓN	PRESUPUESTO AUTORIZADO CONSI	PRESUPUESTO EJERCIDO CONSI	REMANENTE ENERO- MARZO CONSI	PRESUPUESTO AUTORIZADO INFODF	AFECTACIONES		DISPONIBILIDAD ANUAL	PRESUPUESTO EJERCIDO INFODF	% CONSI	% INFODF
						AMPLIACIÓN	REDUCCIÓN				
1103	SUELDOS	924,235.32	890,487.05	33,748.27	3,038,661.96	182,078.34	129,163.53	3,125,325.04	3,125,325.04	13.6998	13.24
1305	PRIMA VACACIONAL	11,170.00	129.20	11,040.80	55,847.33	25,672.35	12,005.41	80,555.07	80,555.07	0.00198	0.3413
1306	GRATIFICACIÓN DE FIN DE AÑO	299,801.50	7,857.03	291,944.47	2,528,117.86	94,899.10	866,246.74	2,048,714.69	2,048,714.69	0.1208	8.68
1401	APORTACIONES A INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL.	173,995.56	---	173,995.56	331,273.84	22,549.13	167,531.77	360,286.76	360,286.76	---	1.52
1403	CUOTAS PARA LA VIVIENDA	115,865.08	---	115,865.08	82,279.78	1,072.24	104,400.72	94,816.38	94,816.38	---	0.4017
1404	CUOTAS PARA EL SEGURO INSTITUCIONAL DEL PERSONAL CIVIL.	90,000.00	43,384.89	46,615.11	232,157.18	28,817.17	73,134.17	234,455.29	234,455.29	0.66745	0.9934
1507	OTRAS PRESTACIONES	---	---	0.00		110,000.00	28,230.88	81,769.12	81,769.12	---	0.3464
1508	APORTACIONES AL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO DE LOS TRABAJADORES	---	---	0.00	79,257.95	428.90	41,748.03	37,938.82	37,938.82	---	0.1607
1509	ASIGNACIONES PARA REQUERIMIENTO DE CARGOS DE SERVIDORES PÚBLICOS, MANDOS MEDIOS, LÍDERES COORDINADORES Y ENLACE.	3,228,918.27	3,059,908.01	169,010.26	10,805,792.13	1,300,423.06	167,446.31	12,107,779.14	12,107,779.14	49.67	51.30
1701	ESTIMULOS POR PRODUCTIVIDAD, EFICIENCIA Y CALIDAD EN EL DESEMPEÑO	---	---	0.00	---	361,482.54	0.00	361,482.54	361,482.54	---	1.53
1601	IMPUESTOS SOBRE NÓMINAS	83,063.08	79,167.63	3,895.45	334,787.81	57,377.30	65,620.79	330,439.77	330,439.77	1.2778	1.40

⁸⁴ Recordemos que en este año se reforma la LTAIPDF, y desaparece el CONSI surgiendo el INFODF. De ahí que exista presupuesto ejercido por el CONSI dejando un remanente que fuera utilizado por el INFODF.

TOTAL CAPITULO 1000 "SERVICIOS PERSONALES"	4,927,048.81	4,080,933.81	846,115.00	17,488,175.84	2,184,800.13	1,655,528.35	18,863,562.62	18,863,562.62	62.78	79.93
---	---------------------	---------------------	-------------------	----------------------	---------------------	---------------------	----------------------	----------------------	--------------	--------------

2101	MATERIALES Y ÚTILES DE OFICINA	21,500.00	9,738.22	11,761.78	68,500.00	0.00	21,331.17	58,930.61	58,930.61	0.1498	0.2539
2102	MATERIALES DE LIMPIEZA	2,700.00	1,124.45	1,575.55	5,300.00	2,272.72	2,203.12	6,945.15	6,945.15	0.0172	0.0294
2103	MATERIAL DIDÁCTICO Y DE APOYO INFORMATIVO	12,104.00	9,408.24	2,695.76	27,896.00	8,165.85	11,805.94	26,951.67	26,951.67	0.1447	0.1142
2105	MATERIALES Y ÚTILES DE IMPRESIÓN Y REPRODUCCIÓN	21,000.00	18,310.30	2,689.70	74,000.00	32,597.39	15,000.00	94,287.09	94,287.09	0.2816	0.3995
2106	MATERIALES Y ÚTILES PARA EL PROC. EN EQUIPOS Y BIENES INFORMÁTICOS	4,000.00	618.47	3,381.53	8,000.00	0.00	8,291.27	3,090.26	3,090.26	0.0095	0.0130
2201	ALIMENTACIÓN DE PERSONAS	28,000.00	26,721.52	1,278.48	72,000.00	90,825.57	39,401.64	124,702.41	124,702.41	0.4110	0.5284
2203	UTENSILIOS PARA EL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN	400.00	276.50	123.50	1,600.00	977.80	0.00	2,701.30	2,701.30	0.0042	0.0114
2303	REFACCIONES Y ACCESORIOS PARA EQUIPO DE CÓMPUTO	3,400.00	2,719.75	680.25	1,600.00	0.00	2,280.25	0.00	0.00	0.0418	
2403	MATERIALES COMPLEMENTARIOS	1,000.00	286.15	713.85	1,000.00	0.00	246.60	1,467.25	1,467.25	0.0044	0.0062
2404	MATERIAL ELÉCTRICO	1,400.00	209.91	1,190.09	3,600.00	762.51	0.00	5,552.60	5,552.60	0.0032	0.0235
2503	MATERIALES Y PRODUCTOS FARMACEUTICOS		---	0.00	---	500.00	266.40	233.60	233.60	---	0.0009
2601	COMBUSTIBLES	12,000.00	---	12,000.00	60,000.00	945.00	22,000.00	50,945.00	50,945.00	---	0.2158
2702	PRENDAS DE PROTECCIÓN	3,000.00	---	3,000.00	---	0.00	3,000.00	0.00	0.00	---	---

TOTAL CAPITULO 2000 "MATERIALES Y SUMINISTROS"	110,504.00	69,413.51	41,090.49	323,496.00	137,046.84	125,826.39	375,806.94	375,806.94		
---	-------------------	------------------	------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------	--	--

3101	SERVICIO POSTAL	17,551.06	11,343.60	6,207.46	48,448.94	19,646.17	5,550.64	68,751.93	68,751.93	0.1745	0.2913
3103	SERVICIO TELEFÓNICO CONVENCIONAL	37,000.00	36,361.41	638.59	107,000.00	60,102.37	9,163.41	158,577.55	158,577.55	0.5594	0.6719
3104	SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	13,500.00	13,248.00	252.00	61,500.00	90,501.65	0.00	152,253.65	152,253.65	0.2038	0.6451
3105	SERVICIO DE AGUA	3,000.00	0.00	3,000.00	15,000.00	14,770.00	2,006.26	30,763.74	30,763.74	---	0.1303

El acceso a la información en el Distrito Federal: ¿derecho o privilegio? 2006-2010.

3106	SERVICIO DE CONDUCCIÓN DE SEÑALES ANALÓGICAS Y DIGITALES	3,000.00	0.00	3,000.00	8,000.00	100,000.00	102,532.42	8,467.58	8,467.58	---	0.0358
3107	SERVICIO DE TELEFONÍA CELULAR	3,000.00	0.00	3,000.00	12,000.00	3,879.66	2,073.78	16,805.88	16,805.88	---	0.0712
3201	ARRENDAMIENTO DE EDIFICIOS Y LOCALES	9,500.00	0.00	9,500.00	40,500.00	83,500.00	79,802.15	53,697.85	53,697.85	---	0.2275
3208	ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS Y EQUIPO DESTINADO A SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	---	---	0.00	---	4,073.30	0.00	4,073.30	4,073.30	---	0.0172
3212	SERVICIO DE FOTOCOPIADO	15,000.00	1,475.44	13,524.56	45,000.00	6,936.46	10,902.79	54,558.23	54,558.23	0.0226	0.2313
3301	HONORARIOS	30,000.00	0.00	30,000.00	70,000.00	270,282.74	28,300.00	341,982.74	341,982.74		1.4490
3302	CAPACITACIÓN	140,000.00	32,775.00	107,225.00	430,000.00	0.00	160,131.70	377,093.30	377,093.30	0.5042	1.59
3303	SERVICIOS DE INFORMÁTICA	2,000.00	0.00	2,000.00	18,000.00	0.00	20,000.00	0.00	0.00		
3402	FLETES Y MANEOBRAS		0.00	0.00		1,840.00	0.00	1,840.00	1,840.00		0.0077
3403	SERVICIOS BANCARIOS Y FINANCIEROS	4,000.00	1,666.34	2,333.66	6,000.00	2,172.55	1,096.91	9,409.30	9,409.30	0.0256	0.0398
3404	SEGUROS	30,200.00	435.87	29,764.13	189,800.00	11,630.39	53,613.84	177,580.68	177,580.68	0.0066	0.7524
3407	OTROS IMPUESTOS Y DERECHOS Y GASTOS DE FEDATARIOS PÚBLICOS	10,000.00	5,543.00	4,457.00	40,000.00	72,000.00	93,846.37	22,610.63	22,610.63	0.0852	0.0958
3409	PATENTES, REGALÍAS Y OTROS	60,000.00	12,723.60	47,276.40	40,000.00	25,000.00	39,024.85	73,251.55	73,251.55	0.1957	0.3103
3411	SERVICIOS DE VIGILANCIA	68,100.00	22,887.00	45,213.00	204,300.00	24,654.30	22,000.00	252,167.30	252,167.30	0.3521	1.0685
3415	OTROS SERVICIOS COMERCIALES	40,000.00		40,000.00	80,000.00	20,646.60	88,603.00	52,043.60	52,043.60		0.2205
3501	MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE MOBILIARIO Y EQUIPO	2,000.00	0.00	2,000.00	0.00	6,425.90	0.00	8,425.90	8,425.90		0.0356
3502	MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE BIENES INFORMÁTICOS	4,000.00	3,450.00	550.00	0.00	3,000.00	548.50	3,001.50	3,001.50	0.0530	0.0127
3505	INSTALACIONES	11,000.00	10,419.00	581.00	9,000.00	49,166.50	23,500.00	35,247.50	35,247.50	0.1602	0.1366
3506	SERVICIO DE LAVANDERÍA, LIMPIEZA, HIGIENE Y FUMIGACIÓN	16,577.50	11,155.00	5,422.50	83,422.50	0.00	33,473.00	55,372.00	55,372.00	0.1716	0.2346
3601	GASTOS DE PROPAGANDA E IMAGEN	463,875.35	---	463,875.35	0.00	750,390.21	552,457.86	661,807.70	661,807.70	---	2.80

Emilio Del Carmen López

	INSTITUCIONAL										
3604	PUBLICACIONES OFICIALES PARA LICITACIONES PÚBLICAS Y TRÁMITES ADMVOS.	8,000.00	3,488.00	4,512.00	52,000.00	83,833.95	0.00	140,345.95	140,345.95	0.0536	0.5946
3606	OTROS GASTOS DE PUBLICACIÓN, DIFUSIÓN E INFORMACIÓN	333,643.26	4,600.00	329,043.26	66,356.74	537,910.37	364,555.56	568,754.81	568,754.81	0.0707	2.40
3701	PASAJES NACIONALES	7,500.00	3,854.08	3,645.92	28,000.00	12,048.00	24,500.63	19,193.29	19,193.29	0.0592	0.0813
3702	VIATICOS NACIONALES	30,000.00	2,200.00	27,800.00	16,000.00	21,952.00	25,000.28	40,751.72	40,751.72	0.0338	0.1726
3703	PASAJES AL INTERIOR DEL DISTRITO FEDERAL	4,000.00	2,130.00	1,870.00	8,000.00	6,792.71	0.00	16,662.71	16,662.71	0.0327	0.0706
3807	GASTOS PARA ALIMENTACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE MANDO.	---	---	0.00	---	43,750.80	0.00	43,750.80	43,750.80		0.1853
TOTAL CAPITULO 3000 "SERVICIOS GENERALES"		1,366,447.17	179,755.34	1,186,691.83	1,678,328.18	2,326,906.63	1,742,683.95	3,449,242.69	3,449,242.69	2.76	14.61
5101	MOBILIARIO	10,000.00	---	10,000.00	---	258,500.00	64,241.57	204,258.43	204,258.43	---	0.8655
5102	EQUIPO DE ADMINISTRACIÓN	15,000.00	---	15,000.00	---	1,302.00	7,676.21	8,625.79	8,625.79	---	0.0365
5103	EQUIPO EDUCACIONAL Y RECREATIVO	11,000.00	---	11,000.00	---	52,500.00	15,446.39	48,053.61	48,053.61	---	0.2036
5204	EQUIPO Y APARATOS DE COMUNICACIONES Y TELECOMUNICACIONES	---	---	0.00	10,000.00	0.00	10,000.00	0.00	0.00	---	---
5304	VEHÍCULOS Y EQUIPO DESTINADOS A SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	---	---	0.00	---	122,300.00	1,699.28	120,600.72	120,600.72	---	0.5110
5206	BIENES INFORMÁTICOS	60,000.00	---	60,000.00	---	429,604.24	0.00	489,604.24	489,604.24	---	2.07
		96,000.00	0.00	96,000.00	10,000.00	864,206.24	99,063.45	871,142.79	871,142.79		3.69
TOTAL PRESUPUESTO 2006.		6,499,999.98	4,330,102.66	2,169,897.32	19,500,000.02	5,512,959.84	3,623,102.14	23,559,755.04	23,559,755.04	100	100

(Anexo 4. Presupuesto 2007)

CLAVE	PARTIDA PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO ORIGINAL	AMPLIACION	REDUCCION	PRESUPUESTO MODIFICADO	PROGRAMADO AL PERIODO	PRESUPUESTO EJERCIDO	% INFODF
		(A)	(B)	(C)	D= (A+B-C)	(E)	(F)	
1000 SERVICIOS PERSONALES								
1103	SUELDOS	6,953,203.73	0.00	20,314.35	6,932,889.38	6,932,889.38	6,932,889.38	9.13
1305	PRIMA VACACIONAL	116,260.44	11,442.40	661.15	127,041.69	127,041.69	127,041.69	0.1673
1306	GRATIFICACION DE FIN DE AÑO	3,893,136.60	636,189.10	12,897.47	4,516,428.23	4,516,428.23	4,516,428.23	5.95
1308	COMPENSACIONES POR SERVICIOS EVENTUALES	0.00	267,742.21	0.00	267,742.21	267,742.21	267,742.21	0.3527
1401	APORTACIONES A INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	886,533.48	156,517.91	361.02	1,042,690.37	1,042,690.37	1,042,690.37	1.37
1403	CUOTAS PARA LA VIVIENDA	347,500.56	15,247.00	100,158.80	262,588.76	262,588.76	262,588.76	0.3459
1404	CUOTAS PARA EL SEGURO INSTITUCIONAL DEL PERSONAL CIVIL	521,529.55	303,522.62	83,621.66	741,430.51	741,430.51	741,430.51	0.9768
1505	PRESTACIONES DE RETIRO	1,533,910.43	219,498.00	90,223.25	1,663,185.18	1,663,185.18	1,663,185.18	2.19
1507	OTRAS PRESTACIONES	0.00	122,695.37	0.00	122,695.37	122,695.37	122,695.37	0.1616
1508	APORTACIONES AL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO DE LOS TRABAJADORES	139,354.45	6,098.77	40,374.23	105,078.99	105,078.99	105,078.99	0.1384
1509	ASIGNACIONES PARA REQUERIMIENTO DE CARGOS DE SERVIDORES PUBLICOS , MANDOS MEDIOS, LIDERES COORDINADORES Y ENLACE	23,746,504.38	0.00	681,348.32	23,065,156.06	23,065,156.06	23,065,156.06	30.39
1511	VALES DE FIN DE AÑO	0.00	836,986.00	55,221.33	781,764.67	781,764.67	781,764.67	1.03
1601	IMPUESTOS SOBRE NOMINAS	692,589.51	33,592.33	3,593.93	722,587.91	722,587.91	722,587.91	0.9520
		38,830,523.13	2,609,531.71	1,088,775.51	40,351,279.33	40,351,279.33	40,351,279.33	53.16
2000 MATERIALES Y SUMINISTROS								
2101	MATERIALES Y UTILES DE OFICINA	132,000.00	109,605.74	0.00	241,605.74	241,605.74	241,605.74	0.3183
2102	MATERIALES DE LIMPIEZA	33,000.00	51,278.21	46,961.94	37,316.27	37,316.27	37,316.27	0.0491
2103	MATERIAL DIDACTICO Y DE APOYO INFORMATIVO	287,250.00	312,598.28	30,500.00	569,348.28	569,348.28	569,348.28	0.7501

2105	MATERIALES Y UTILES DE IMPRESIÓN Y REPRODUCCION	175,000.00	9,054.87	9,808.57	174,246.30	174,246.30	174,246.30	0.2295
2106	MATERIALES Y UTILES PARA EL PROC. EN EQUIPOS Y BIENES INFORMATICOS	25,000.00	5,666.45	0.00	30,666.45	30,666.45	30,666.45	0.0404
2201	ALIMENTACION DE PERSONAS	341,840.00	2,436.31	45,707.44	298,568.87	298,568.87	298,568.87	0.3933
2203	UTENSILIOS PARA EL SERVICIO DE ALIMENTACION	12,000.00	307.20	3,296.47	9,010.73	9,010.73	9,010.73	0.0118
2302	REFACCIONES Y ACCESORIOS Y HERRAMIENTAS MENORES	0.00	835.00	0.00	835.00	835.00	835.00	0.0011
2303	REFACCIONES Y ACCESORIOS PARA EQUIPO DE COMPUTO	23,000.00	6,891.30	20,844.26	9,047.04	9,047.04	9,047.04	0.0119
2403	MATERIALES COMPLEMENTARIOS	7,000.00	83,357.58	39,037.00	51,320.58	51,320.58	51,320.58	0.0067
2404	MATERIAL ELECTRICO	15,000.00	1,300.00	4,090.48	12,209.52	12,209.52	12,209.52	0.0160
2601	COMBUSTIBLES	150,600.00	17,210.11	3,004.21	164,805.90	164,805.90	164,805.90	0.2171
2702	PRENDAS DE PROTECCION	15,000.00	0.00	15,000.00	0.00	0.00	0.00	0
		1,216,690.00	600,541.05	218,250.37	1,598,980.68	1,598,980.68	1,598,980.68	2.10

3000 SERVICIOS GENERALES

3101	SERVICIO POSTAL	94,000.00	214,628.00	4,509.36	304,118.64	304,118.64	304,118.64	0.4006
3103	SERVICIO TELEFONICO CONVENCIONAL	324,000.00	45,094.12	21,977.54	347,116.58	347,116.58	347,116.58	0.4573
3104	SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA	270,000.00	2,806.37	26,570.00	246,236.37	246,236.37	246,236.37	0.3244
3105	SERVICIO DE AGUA	100,000.00	63,075.84	135,000.00	28,075.84	28,075.84	28,075.84	0.0369
3106	SERVICIO DE CONDUCCION DE SEÑALES ANALOGICAS Y DIGITALES	186,300.00	0.00	29,044.72	157,255.28	157,255.28	157,255.28	0.2071
3107	SERVICIO DE TELEFONIA CELULAR	35,000.00	65,309.97	0.00	100,309.97	100,309.97	100,309.97	0.1321
3201	ARRENDAMIENTO DE EDIFICIOS Y LOCALES	50,000.00	21,150.00	52,750.00	18,400.00	18,400.00	18,400.00	0.0242
3210	OTROS ARRENDAMIENTOS	0.00	117,000.00	28,597.75	88,402.25	88,402.25	88,402.25	0.1164
3211	SUBROGACIONES	963,018.00	95,000.00	273,213.55	784,804.45	784,804.45	784,804.45	1.03
3212	SERVICIO DE FOTOCOPIADO	150,000.00	0.00	41,022.75	108,977.25	108,977.25	108,977.25	0.1435
3301	HONORARIOS	920,000.00	1,318,323.88	0.00	2,238,323.88	2,238,323.88	2,238,323.88	2.94
3302	CAPACITACION	2,582,840.00	350,000.00	1,499,216.63	1,433,623.37	1,433,623.37	1,433,623.37	1.88
3303	SERVICIO DE INFORMATICA	215,000.00	497,450.00	141,400.00	571,050.00	571,050.00	571,050.00	0.7524
3305	ESTUDIOS E INVESTIGACIONES	322,000.00	797,659.60	547,544.30	572,115.30	572,115.30	572,115.30	0.7538

El acceso a la información en el Distrito Federal: ¿derecho o privilegio? 2006-2010.

3403	SERVICIOS BANCARIOS Y FINANCIEROS	22,000.00	15,000.00	8,471.27	28,528.73	28,528.73	28,528.73	0.0375
3404	SEGUROS	35,000.00	70,000.00	80,190.50	24,809.50	24,809.50	24,809.50	0.0326
3407	OTROS IMPUESTOS Y DERECHOS Y GASTOS DE FEDERATARIOS PUBLICOS	60,000.00	69,195.25	32,369.83	96,825.42	96,825.42	96,825.42	0.1275
3409	PATENTES, REGALIAS Y OTROS	1,938,810.00	0.00	1,182,314.49	756,495.51	756,495.51	756,495.51	0.9967
3411	SERVICIOS DE VIGILANCIA	550,000.00	35,974.00	0.00	585,974.00	585,974.00	585,974.00	0.7720
3415	OTROS SERVICIOS COMERCIALES	120,000.00	285,560.94	76,889.46	328,671.48	328,671.48	328,671.48	0.4330
3501	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE MOBILIARIO Y EQUIPO	8,000.00	2,460.00	1,760.00	8,700.00	8,700.00	8,700.00	0.0114
3502	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE BIENES INFORMATICOS	17,250.00	26,271.25	0.00	43,521.25	43,521.25	43,521.25	0.0573
3504	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION Y REPARACION DE BIENES INMUEBLES Y MUEBLES ADHERIDOS A LOS MISMOS	62,183.00	311,500.00	20,906.61	352,776.39	352,776.39	352,776.39	0.4648
3505	INSTALACIONES	661,250.00	321,476.12	689,718.12	293,008.00	293,008.00	293,008.00	0.3861
3506	SERVICIO DE LAVANDERIA, LIMPIEZA, HIGIENE Y FUMIGACION	285,000.00	0.00	117,272.92	167,727.08	167,727.08	167,727.08	0.2209
3512	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE VEHICULO Y EQUIPO DESTINADOS A SERVIDORES PUBLICOS	0.00	56,000.00	6,057.24	49,942.76	49,942.76	49,942.76	0.0658
3601	GASTOS DE PROPAGANDA E IMAGEN INSTITUCIONAL	10,660,000.14	4,299,541.34	4,202,028.21	10,757,513.27	10,757,513.27	10,757,513.27	14.17
3604	PUBLICACIONES OFICIALES PARA LICITACIONES PUBLICAS E TRAMITES ADMINISTRATIVOS	180,000.00	155,878.50	118,655.00	217,223.50	217,223.50	217,223.50	0.2862
3606	OTROS GASTOS DE PUBLICACION, DIFUSION E INFORMACION	1,425,638.00	2,581,911.94	598,991.05	3,408,558.89	3,408,558.89	3,408,558.89	4.49
3701	PASAJES NACIONALES	70,000.00	101,491.54	22,173.20	149,318.34	149,318.34	149,318.34	0.1987
3702	VIATICOS NACIONALES	90,000.00	41,962.00	53,471.35	78,490.65	78,490.65	78,490.65	0.1034
3703	PASAJES AL INTERIOR DEL DISTRITO FEDERAL	37,000.00	2,616.50	5,614.00	34,002.50	34,002.50	34,002.50	0.0448
3705	PASAJES INTERNACIONALES	0.00	75,929.09	0.00	75,929.09	75,929.09	75,929.09	0.1000
3706	VIATICOS INTERNACIONALES	0.00	128,128.00	15,512.44	112,615.56	112,615.56	112,615.56	0.1483
3801	GASTOS DE CEREMONIAL Y DE ORDEN SOCIAL	0.00	121,422.00	0.00	121,422.00	121,422.00	121,422.00	0.1599

3802	ESPECTACULOS CULTURALES	0.00	691,000.00	193,838.79	497,161.21	497,161.21	497,161.21	0.6550
3803	CONGRESOS, CONVENCIONES Y EXPOSICIONES	650,000.00	194,979.05	46,144.55	798,834.50	798,834.50	798,834.50	1.05
3807	GASTOS PARA ALIMENTACION DE SERVIDORES PUBLICOS DE MANDOS MEDIOS	90,000.00	119,233.33	21,626.01	187,607.32	187,607.32	187,607.32	0.2471
		23,174,289.14	13,295,028.63	10,294,851.64	26,174,466.13	26,174,466.13	26,174,466.13	34.48

4000 AYUDAS, SUBSIDIOS, APORTACIONES Y TRANSFERENCIAS

4104	BECAS	72,000.00	0.00	72,000.00	0.00	0.00	0.00	0
4702	APORTACIONES PARA APOYO A VOLUNTARIOS EN PROGRAMAS SOCIALES	1,000,000.00	0.00	0.00	1,000,000.00	1,000,000.00	1,000,000.00	1.31
		1,072,000.00	0.00	72,000.00	1,000,000.00	1,000,000.00	1,000,000.00	1.31

5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES

5101	MOBILIARIO	753,818.75	170,083.00	383,101.63	540,800.12	540,800.12	540,800.12	0.7125
5102	EQUIPO DE ADMINISTRACION	85,000.00	239,331.71	60,000.00	264,331.71	264,331.71	264,331.71	0.3482
5103	EQUIPO EDUCACIONAL Y RECREATIVO	45,000.00	206,950.78	12,540.55	239,410.23	239,410.23	239,410.23	0.3154
5204	EQUIPO Y APARATOS DE COMUNICACIONES Y TELECOMUNICACIONES	379,500.00	64,304.12	8,977.50	434,826.62	434,826.62	434,826.62	0.5729
5205	MAQUINARIA Y EQUIPO ELECTRICO Y ELECTRONICO	500,000.00	657,709.19	79,532.98	1,078,176.21	1,078,176.21	1,078,176.21	1.42
5206	BIENES INFORMATICOS	1,995,784.60	1,150,606.81	544,650.00	2,601,741.41	2,601,741.41	2,601,741.41	3.42
5304	VEHICULOS Y EQUIPO DESTINADOS A SERVICIOS ADMINISTRATIVOS	762,750.00	340,000.00	797,304.00	305,446.00	305,446.00	305,446.00	0.4024
5305	VEHICULOS Y EQUIPO DESTINADOS A SERVIDORES PUBLICOS	0.00	1,307,400.00	0.00	1,307,400.00	1,307,400.00	1,307,400.00	1.72
		4,521,853.35	4,136,385.61	1,886,106.66	6,772,132.30	6,772,132.30	6,772,132.30	8.92

6000 OBRAS PUBLICAS

6100	OBRAS PUBLICAS POR CONTRATO	1,680,790.38	0.00	1,680,790.38	0.00	0.00	0.00	0
		1,680,790.38	0.00	1,680,790.38	0.00	0.00	0.00	0

**PRESUPUESTO TOTAL
2007**

70,496,146.00	20,641,487.00	15,240,774.56	75,896,858.44	75,896,858.44	75,896,858.44	100
----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	------------

(Anexo 5. Presupuesto 2008)

CLAVE	PARTIDA PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO ORIGINAL	AMPLIACION	REDUCCION	PRESUPUESTO MODIFICADO	PROGRAMADO AL PERIODO	PRESUPUESTO EJERCIDO	% INFODF
		(A)	(B)	(C)	D= (A+B-C)	(E)	(F)	
1000 SERVICIOS PERSONALES								
1103	SUELDOS	10,454,518.00	791,718.31	876,403.00	10,369,833.31	10,369,833.31	10,369,833.31	11.86
1305	PRIMA VACACIONAL	174,242.00	3,553.26	21,718.81	156,076.45	156,076.45	156,076.45	0.1785
1306	GRATIFICACION DE FIN DE AÑO	6,488,697.00	439,547.22	3,063.50	6,925,180.72	6,925,180.72	6,925,180.72	7.92
1308	COMPENSACIONES POR SERVICIOS EVENTUALES	200,000.00	0.00	158,610.76	41,389.24	41,389.24	41,389.24	0.0473
1401	APORTACIONES A INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	1,332,951.00	0.00	358,228.97	974,722.03	974,722.03	974,722.03	1.1151
1403	CUOTAS PARA LA VIVIENDA	522,726.00	29,389.11	44,375.29	507,739.82	507,739.82	507,739.82	0.5809
1404	CUOTAS PARA EL SEGURO INSTITUCIONAL DEL PERSONAL CIVIL	1,218,152.00	0.00	282,899.99	935,252.01	935,252.01	935,252.01	1.07
1407	CUOTAS PARA EL SEGURO DE RETIRO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DF	0.00	2,330,195.89	121,501.82	2,208,694.07	2,208,694.07	2,208,694.07	2.52
1505	PRESTACIONES DE RETIRO	2,281,183.00	91,696.62	2,372,879.62	0.00	0.00	0.00	0
1508	APORTACIONES AL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO DE LOS TRABAJADORES	209,090.00	321,969.74	5,550.12	525,509.62	525,509.62	525,509.62	0.6012
1509	ASIGNACIONES PARA REQUERIMIENTO DE CARGOS DE SERVIDORES PUBLICOS , MANDOS MEDIOS, LIDERES COORDINADORES Y ENLACE	35,169,136.00	1,042,180.15	2,407,322.08	33,803,994.07	33,803,994.07	33,803,994.07	38.67
1511	VALES DE DESPENSA	0.00	1,236,812.00	634.00	1,236,178.00	1,236,178.00	1,236,178.00	1.44
1601	IMPUESTOS SOBRE NOMINAS	1,045,732.00	149,924.66	121,901.30	1,073,755.36	1,073,755.36	1,073,755.36	1.22
		59,096,427.00	6,436,986.96	6,775,089.26	58,758,324.70	58,758,324.70	58,758,324.70	67.22
2000 MATERIALES Y SUMINISTROS								
2101	MATERIALES Y UTILES DE OFICINA	155,000.00	253,586.19	0.00	408,586.19	408,586.19	408,586.19	0.4674

2102	MATERIALES DE LIMPIEZA	37,500.00	79,361.58	7,500.00	109,361.58	109,361.58	109,361.58	0.0125
2103	MATERIAL DIDACTICO Y DE APOYO INFORMATIVO	238,250.00	186,970.59	21,913.29	403,307.30	403,307.30	403,307.30	0.4614
2105	MATERIALES Y UTILES DE IMPRESIÓN Y REPRODUCCION	140,000.00	357,607.73	25,000.00	472,607.73	472,607.73	472,607.73	0.5407
2106	MATERIALES Y UTILES PARA EL PROC. EN EQUIPOS Y BIENES INFORMATICOS	0.00	37,883.44	7,627.06	30,256.38	30,256.38	30,256.38	0.0346
2201	ALIMENTACION DE PERSONAS	846,180.00	38,006.30	743,221.33	140,964.97	140,964.97	140,964.97	0.1612
2203	UTENSILIOS PARA EL SERVICIO DE ALIMENTACION	5,000.00	26,142.62	12,707.76	18,434.86	18,434.86	18,434.86	0.0210
2302	REFACCIONES Y ACCESORIOS Y HERRAMIENTAS MENORES	0.00	16,077.00	0.00	16,077.00	16,077.00	16,077.00	0.0183
2303	REFACCIONES Y ACCESORIOS PARA EQUIPO DE COMPUTO	50,000.00	21,647.64	20,398.93	51,248.71	51,248.71	51,248.71	0.0586
2403	MATERIALES COMPLEMENTARIOS	0.00	28,899.60	402.99	28,496.61	28,496.61	28,496.61	0.0326
2404	MATERIAL ELECTRICO	18,000.00	3,030.58	8,827.08	12,203.50	12,203.50	12,203.50	0.0139
2601	COMBUSTIBLES	223,200.00	19,323.16	10,000.00	232,523.16	232,523.16	232,523.16	0.2660
2702	PRENDAS DE PROTECCION	3,183.00	0.00	3,183.00	0.00	0.00	0.00	0
		1,716,313.00	1,068,536.43	860,781.44	1,924,067.99	1,924,067.99	1,924,067.99	2.2

3000 SERVICIOS GENERALES

3101	SERVICIO POSTAL	189,260.00	293,619.01	10,637.44	472,241.57	472,241.57	472,241.57	0.5402
3103	SERVICIO TELEFONICO CONVENCIONAL	327,186.00	250,626.28	0.00	577,812.28	577,812.28	577,812.28	0.6610
3104	SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA	215,000.00	278,325.00	0.00	493,325.00	493,325.00	493,325.00	0.5644
3105	SERVICIO DE AGUA	60,000.00	30,000.00	90,000.00	0.00	0.00	0.00	0
3106	SERVICIO DE CONDUCCION DE SEÑALES ANALOGICAS Y DIGITALES	196,000.00	20,000.00	56,991.88	159,008.12	159,008.12	159,008.12	0.1819
3107	SERVICIO DE TELEFONIA CELULAR	169,022.00	69,490.95	10,482.05	228,030.90	228,030.90	228,030.90	0.2608
3201	ARRENDAMIENTO DE EDIFICIOS Y LOCALES	30,000.00	126,400.00	0.00	156,400.00	156,400.00	156,400.00	0.1789
3210	OTROS ARRENDAMIENTOS	110,000.00	82,000.00	47,796.90	144,203.10	144,203.10	144,203.10	0.1649
3211	SUBROGACIONES	780,819.00	340,937.81	34,328.47	1,087,428.34	1,087,428.34	1,087,428.34	1.24

El acceso a la información en el Distrito Federal: ¿derecho o privilegio? 2006-2010.

3212	SERVICIO DE FOTOCOPIADO	200,617.00	88,263.58	120,933.77	167,946.81	167,946.81	167,946.81	0.1921
3301	HONORARIOS	961,600.00	2,517,554.83	274,273.79	3,204,881.04	3,204,881.04	3,204,881.04	3.66
3302	CAPACITACION	1,745,020.00	39,125.75	828,901.27	955,244.48	955,244.48	955,244.48	1.09
3303	SERVICIO DE INFORMATICA	50,000.00	0.00	50,000.00	0.00	0.00	0.00	0
3305	ESTUDIOS E INVESTIGACIONES	920,400.00	190,479.20	266,400.00	844,479.20	844,479.20	844,479.20	0.9661
3403	SERVICIOS BANCARIOS Y FINANCIEROS	18,000.00	40,401.25	0.00	58,401.25	58,401.25	58,401.25	0.0668
3404	SEGUROS	35,000.00	29,225.47	28,500.33	35,725.14	35,725.14	35,725.14	0.0408
3407	OTROS IMPUESTOS Y DERECHOS Y GASTOS DE FEDERATARIOS PUBLICOS	115,000.00	10,618.60	73,339.48	52,279.12	52,279.12	52,279.12	0.0598
3409	PATENTES, REGALIAS Y OTROS	2,883,360.00	31,397.24	831,998.11	2,082,759.13	2,082,759.13	2,082,759.13	2.38
3410	DIFERENCIAS POR VARIACIONES DE TIPO DE CAMBIO	0.00	2,000.00	1,419.55	580.45	580.45	580.45	0.0006
3411	SERVICIOS DE VIGILANCIA	707,118.00	445,679.62	354,245.62	798,552.00	798,552.00	798,552.00	0.9136
3415	OTROS SERVICIOS COMERCIALES	45,000.00	163,498.22	32,988.85	175,509.37	175,509.37	175,509.37	0.2007
3501	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE MOBILIARIO Y EQUIPO	25,000.00	17,499.49	22,907.80	19,591.69	19,591.69	19,591.69	0.0224
3502	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE BIENES INFORMATICOS	51,750.00	122,192.80	0.00	173,942.80	173,942.80	173,942.80	0.1990
3503	MANTENIMIENTO DE MAQUINARIA Y EQUIPO	90,000.00	30,977.50	111,657.90	9,319.60	9,319.60	9,319.60	0.0106
3504	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION Y REPARACION DE BIENES INMUEBLES Y MUEBLES ADHERIDOS A LOS MISMOS	0.00	111,713.87	0.00	111,713.87	111,713.87	111,713.87	0.1278
3505	INSTALACIONES	60,000.00	777,384.41	481,861.35	355,523.06	355,523.06	355,523.06	0.0406
3506	SERVICIO DE LAVANDERIA, LIMPIEZA, HIGIENE Y FUMIGACION	115,764.00	156,168.46	492.50	271,439.96	271,439.96	271,439.96	0.3105
3512	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE VEHICULO Y EQUIPO DESTINADOS A SERVIDORES PUBLICOS	52,429.00	29,530.31	8,139.94	73,819.37	73,819.37	73,819.37	0.0844
3513	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE EQUIPO Y APARATOS DE COMUNICACIONES Y TELECOMUNICACIONES	30,000.00	0.00	30,000.00	0.00	0.00	0.00	0
3601	GASTOS DE PROPAGANDA E IMAGEN INSTITUCIONAL	4,040,000.00	64,036.52	963,744.13	3,140,292.39	3,140,292.39	3,140,292.39	3.59
3602	GASTOS DE DIFUSION DE SERVICIOS PUBLICOS Y CAMPAÑAS DE INFORMACION	160,000.00	0.00	160,000.00	0.00	0.00	0.00	0

3603	PUBLICACIONES OFICIALES PARA DIFUSION E INFORMACION	300,000.00	0.00	220,781.96	79,218.04	79,218.04	79,218.04	0.0906
3604	PUBLICACIONES OFICIALES PARA LICITACIONES PUBLICAS E TRAMITES ADMINISTRATIVOS	100,000.00	158,769.00	0.00	258,769.00	258,769.00	258,769.00	0.2960
3606	OTROS GASTOS DE PUBLICACION, DIFUSION E INFORMACION	2,995,350.00	438,864.96	489,268.49	2,944,946.47	2,944,946.47	2,944,946.47	3.36
3701	PASAJES NACIONALES	120,000.00	0.00	28,285.59	91,714.41	91,714.41	91,714.41	0.1117
3702	VIATICOS NACIONALES	96,000.00	4,682.07	0.00	100,682.07	100,682.07	100,682.07	0.1151
3703	PASAJES AL INTERIOR DEL DISTRITO FEDERAL	99,103.00	56,747.50	93,523.32	62,327.18	62,327.18	62,327.18	0.0713
3705	PASAJES INTERNACIONALES	50,000.00	152.36	0.00	50,152.36	50,152.36	50,152.36	0.0573
3706	VIATICOS INTERNACIONALES	100,000.00	12,145.00	827.55	111,317.45	111,317.45	111,317.45	0.1273
3801	GASTOS DE CEREMONIAL Y DE ORDEN SOCIAL	80,000.00	101,587.50	80,000.00	101,587.50	101,587.50	101,587.50	0.1162
3802	ESPECTACULOS CULTURALES	0.00	286,350.00	0.00	286,350.00	286,350.00	286,350.00	0.3276
3803	CONGRESOS, CONVENCIONES Y EXPOSICIONES	700,000.00	2,198,247.65	127,876.48	2,770,371.17	2,770,371.17	2,770,371.17	3.16
3807	GASTOS PARA ALIMENTACION DE SERVIDORES PUBLICOS DE MANDOS MEDIOS	222,000.00	145,000.00	6,730.12	360,269.88	360,269.88	360,269.88	0.4121
		19,245,798.00	9,761,692.21	5,939,334.64	23,068,155.57	23,068,155.57	23,068,155.57	26.39
4000	AYUDAS, SUBSIDIOS, APORTACIONES Y TRANSFERENCIAS							
4104	BECAS	240,000.00	39,547.00	52,800.00	226,747.00	226,747.00	226,747.00	0.2594
4107	PRE Y PREMIOS	0.00	52,800.00	42,800.00	10,000.00	10,000.00	10,000.00	0.0114
4702	APORTACIONES PARA APOYO A VOLUNTARIOS EN PROGRAMAS SOCIALES	2,000,000.00	0.00	210,000.00	1,790,000.00	1,790,000.00	1,790,000.00	2.04
		2,240,000.00	92,347.00	305,600.00	2,026,747.00	2,026,747.00	2,026,747.00	2.31
5000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES							
5101	MOBILIARIO	37,050.00	830,901.64	138,704.39	729,247.25	729,247.25	729,247.25	0.8343
5102	EQUIPO DE ADMINISTRACION	40,622.00	185,550.86	186,578.60	39,594.26	39,594.26	39,594.26	0.0452
5204	EQUIPO Y APARATOS DE COMUNICACIONES Y TELECOMUNICACIONES	60,000.00	7,340.86	5,560.62	61,780.24	61,780.24	61,780.24	0.0706
5206	BIENES INFORMATICOS	840,000.00	233,907.08	276,852.02	797,055.06	797,055.06	797,055.06	0.9119
		977,672.00	1,257,700.44	607,695.63	1,627,676.81	1,627,676.81	1,627,676.81	1.86
6000	OBRAS PUBLICAS							

6100	OBRAS PUBLICAS POR CONTRATO	709,421.00	0.00	709,421.00	0.00	0.00	0.00	0
		709,421.00	0.00	709,421.00	0.00	0.00	0.00	0
	PRESUPUESTO TOTAL 2008	83,985,631.00	18,617,263.04	15,197,921.97	87,404,972.07	87,404,972.07	87,404,972.07	100

(Anexo 6. Presupuesto 2009)

CLAVE	PARTIDA PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO 2009	Porcentajes
1000	SERVICIOS PERSONALES		
1103	SUELDOS	13,051,963	14.18
1305	PRIMA VACACIONAL	217,533	0.2364
1306	GRATIFICACIÓN DE FIN DE AÑO	7,854,095	8.53
1401	APORTACIONES A INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	1,271,954	1.38
1403	CUOTAS PARA LA VIVIENDA	637,890	0.6934
1404	CUOTAS PARA EL SEGURO INSTITUCIONAL DEL PERSONAL CIVIL	1,086,780	1.18
1505	PRESTACIONES DE RETIRO	2,676,798	2.91
1508	APORTACIONES AL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO DE LOS TRABAJADORES	660,217	0.7177
1509	ASIGNACIONES PARA REQUERIMIENTO DE CARGOS DE SERVIDORES PÚBLICOS, MANDOS MEDIOS, LÍDERES COORDINADORES Y ENLACE	40,483,989	44.01
1601	IMPUESTOS SOBRE NÓMINAS	1,289,288	1.40
		69,230,506	75.26

2000 MATERIALES Y SUMINISTROS

2101	MATERIALES Y ÚTILES DE OFICINA	89,000	0.0967
2102	MATERIALES DE LIMPIEZA	4,209	0.0045
2103	MATERIAL DIDÁCTICO Y DE APOYO INFORMATIVO	126,130	0.1371
2105	MATERIALES Y ÚTILES DE IMPRESIÓN Y REPRODUCCIÓN	296,000	0.3218
2106	MATERIALES Y ÚTILES PARA EL PROCESAMIENTO EN EQUIPOS Y BIENES FORMÁTICOS	20,000	0.0217
2201	ALIMENTACIÓN DE PERSONAS	166,220	0.1807
2203	UTENSILIOS PARA EL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN	10,000	0.0108
2303	REFACCIONES Y ACCESORIOS PARA EQUIPO DE CÓMPUTO	49,000	0.0532
2403	MATERIALES COMPLEMENTARIOS	15,000	0.0163
2404	MATERIAL ELÉCTRICO	46,863	0.0509
2601	COMBUSTIBLES	240,000	0.2609
2701	VESTUARIO, UNIFORMES Y BLANCOS	20,100	0.0218
		1,082,522	1.17

3000 SERVICIOS GENERALES

3101	SERVICIO POSTAL	295,000	0.3207
3103	SERVICIO TELEFÓNICO CONVENCIONAL	555,000	0.6033
3104	SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	465,000	0.5055
3105	SERVICIO DE AGUA	30,000	0.0326
3106	SERVICIO DE CONDUCCIÓN DE SEÑALES ANALÓGICAS Y DIGITALES	221,238	0.2405
3107	SERVICIO DE TELEFONÍA CELULAR	186,062	0.2022
3201	ARRENDAMIENTO DE EDIFICIOS Y LOCALES	200,000	0.2174

El acceso a la información en el Distrito Federal: ¿derecho o privilegio? 2006-2010.

3210	OTROS ARRENDAMIENTOS	162,605	0.1767
3211	SUBROGACIONES	1,400,000	1.52
3212	SERVICIO DE FOTOCOPIADO	170,000	0.1848
3301	HONORARIOS	1,683,606	1.83
3302	CAPACITACIÓN	954,900	1.03
3303	SERVICIOS DE INFORMÁTICA	5,000	0.0054
3305	ESTUDIOS E INVESTIGACIONES	510,600	0.5551
3403	SERVICIOS BANCARIOS Y FINANCIEROS	20,000	0.0217
3404	SEGUROS	40,000	0.0434
3407	OTROS IMPUESTOS Y DERECHOS Y GASTOS DE FEDERATARIOS PÚBLICOS	38,180	0.0415
3409	PATENTES, REGALÍAS Y OTROS	1,402,245	1.52
3410	DIFERENCIAS POR VARIACIONES DE TIPO DE CAMBIO	1,000	0.0010
3411	SERVICIOS DE VIGILANCIA	530,000	0.5762
3415	OTROS SERVICIOS COMERCIALES	33,000	0.0358
3501	MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE MOBILIARIO Y EQUIPO	15,000	0.0163
3502	MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE BIENES INFORMÁTICOS	105,000	0.1141
3503	MANTENIMIENTO DE MAQUINARIA Y EQUIPO	124,500	0.1353
3504	MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN Y REPARACIÓN DE BIENES INMUEBLES Y MUEBLES ADHERIDOS A LOS MISMOS	60,000	0.0652
3505	INSTALACIONES	10,000	0.0108
3506	SERVICIO DE LAVANDERÍA, LIMPIEZA, HIGIENE Y FUMIGACIÓN	360,106	0.3914
3512	MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE VEHÍCULOS Y EQUIPO DESTINADOS A SERVIDORES PÚBLICOS	72,501	0.0788

3513	MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE EQUIPOS Y APARATOS DE COMUNICACIONES Y TELECOMUN	80,000	0.0869
3601	GASTOS DE PROPAGANDA E IMAGEN INSTITUCIONAL	2,373,783	2.58
3602	GASTOS DE DIFUSIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y CAMPAÑAS DE DIFUSIÓN	9,984	0.0108
3603	PUBLICACIONES OFICIALES PARA DIFUSIÓN E INFORMACIÓN	85,000	0.0924
3604	PUBLICACIONES OFICIALES PARA LICITACIONES PÚBLICAS Y TRÁMITES ADMINISTRATIVOS	245,000	0.2663
3606	OTROS GASTOS DE PUBLICACIÓN, DIFUSIÓN E INFORMACIÓN	3,036,940	3.30
3701	PASAJES NACIONALES	126,000	0.1369
3702	VIÁTICOS NACIONALES	100,800	0.1095
3703	PASAJES AL INTERIOR DEL DISTRITO FEDERAL	120,000	0.1304
3705	PASAJES INTERNACIONALES	52,660	0.0572
3706	VIÁTICOS INTERNACIONALES	105,000	0.1141
3803	CONGRESOS, CONVENCIONES Y EXPOSICIONES	1,281,746	1.39
3807	GASTOS PARA ALIMENTACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS DE MANDO	336,000	0.3652
		17,603,456	19.13

4000 AYUDAS, SUBSIDIOS, APORTACIONES Y TRANSFERENCIAS

4104	BECAS	342,000	0.3718
4107	PRE Y PREMIOS	50,000	0.0543
4702	APORTACIONES PARA APOYO A VOLUNTARIOS EN PROGRAMAS SOCIALES	2,210,000	2.4026
		2,602,000	2.8

5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES

5101	MOBILIARIO	33,500	0.0364
5102	EQUIPO DE ADMINISTRACIÓN	37,287	0.0405
5103	EQUIPO EDUCACIONAL Y RECREATIVO	57,525	0.0625
5204	EQUIPO Y APARATOS DE COMUNICACIONES Y TELECOMUNICACIONES	120,150	0.1306
5206	BIENES INFORMÁTICOS	1,215,000	1.32
		1,463,462	1.59

**PRESUPUESTO
INFODF 2009**

91,981,945	100
-------------------	------------

(Anexo 7. Presupuesto 2010)

CLAVE	PARTIDA PRESUPUESTAL	PRESUPUESTO ORIGINAL (A)	AMPLIACION (B)	REDUCCION (C)	PRESUPUESTO MODIFICADO D= (A+B-C)	PROGRAMADO AL PERIODO (E)	PRESUPUESTO EJERCIDO (F)	% INFODF
1000	SERVICIOS PERSONALES							
1103	SUELDOS	13,548,104.00	0.00	836,943.87	12,711,160.13	12,711,160.13	12,711,160.13	12.27
1301	PRIMA QUINQUENAL POR AÑOS DE SERVICIOS EFECTIVOS PRESTADOS	498,753.00	0.00	413,252.52	85,500.48	85,500.48	85,500.48	
1305	PRIMA VACACIONAL	225,802.00	0.00	30,394.26	195,407.74	195,407.74	195,407.74	
1306	GRATIFICACION DE FIN DE AÑO	8,593,333.00	0.00	419,840.02	8,173,492.98	8,173,492.98	8,173,492.98	7.89
1401	APORTACIONES A INSTITUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL	1,376,866.00	0.00	124,029.86	1,252,836.14	1,252,836.14	1,252,836.14	1.21
1403	CUOTAS PARA LA VIVIENDA	690,504.00	0.00	62,205.51	628,298.49	628,298.49	628,298.49	

1404	CUOTAS PARA EL SEGURO DE VIDA DEL PERSONAL CIVIL	1,436,477.00	0.00	223,282.46	1,213,194.54	1,213,194.54	1,213,194.54	1.17
1407	CUOTAS PARA EL SEGURO DE RETIRO DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL DISTRITO FEDERAL	2,762,457.00	0.00	140,583.87	2,621,873.13	2,621,873.13	2,621,873.13	2.53
1507	OTRAS PRESTACIONES	75,000.00	0.00	26,351.50	48,648.50	48,648.50	48,648.50	
1508	APORTACIONES AL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO O A LA ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO	1,122,527.00	177,073.40	110,951.42	1,188,648.98	1,188,648.98	1,188,648.98	1.14
1509	ASIGNACIONES PARA REQUERIMIENTO DE CARGOS DE SERVIDORES PUBLICOS, MANDOS MEDIOS, LIDERES COORDINADORES Y ENLACE	41,701,028.00	0.00	1,974,721.62	39,726,306.38	39,726,306.38	39,726,306.38	38.30
1511	VALES DE FIN DE AÑO	0.00	1,926,905.00	13,644.00	1,913,261.00	1,913,261.00	1,913,261.00	1.84
1601	IMPUESTOS SOBRE NOMINAS	1,687,557.00	0.00	95,278.32	1,592,278.68	1,592,278.68	1,592,278.68	1.53
		73,718,408.00	2,103,978.40	4,471,479.23	71,350,907.17	71,350,907.17	71,350,907.17	68.91

2000 MATERIALES Y SUMINISTROS

2101	MATERIALES Y UTILES DE OFICINA	328,375.00	142,694.02	186,775.30	284,293.72	284,293.72	284,293.72	
2102	MATERIALES DE LIMPIEZA	103,769.45	8,169.04	50,208.80	61,729.69	61,729.69	61,729.69	
2103	MATERIAL DIDACTICO Y DE APOYO INFORMATIVO	159,600.00	0.00	58,272.61	101,327.39	101,327.39	101,327.39	
2105	MATERIALES Y UTILES DE IMPRESIÓN Y REPRODUCCION	450,450.00	151,358.52	30,130.58	571,677.94	571,677.94	571,677.94	0.5521
2106	MATERIALES Y UTILES PARA EL PROC. EN EQUIPOS Y BIENES INFORMATICOS	55,650.00	7,540.00	17,276.36	45,913.64	45,913.64	45,913.64	
2201	ALIMENTACION DE PERSONAS	167,300.00	16,449.84	12,900.00	170,849.84	170,849.84	170,849.84	0.1650
2203	UTENSILIOS PARA EL SERVICIO DE ALIMENTACION	12,000.00	27,491.21	0.00	39,491.21	39,491.21	39,491.21	
2302	REFACCIONES, ACCESORIOS Y HERRAMIENTAS MENORES	33,329.10	30,000.00	40,825.10	22,504.00	22,504.00	22,504.00	
2303	REFACCIONES Y ACCESORIOS PARA EQUIPO DE COMPUTO	35,000.00	5,904.77	7,540.00	33,364.77	33,364.77	33,364.77	
2403	MATERIALES COMPLEMENTARIOS	33,329.10	0.00	28,488.94	4,840.16	4,840.16	4,840.16	
2404	MATERIAL ELECTRICO	18,250.00	1,419.76	13,971.60	5,698.16	5,698.16	5,698.16	
2504	MATERIALES ACCESORIOS Y SUMINISTROS MÉDICOS		1,351.00	0.02	1,350.98	1,350.98	1,350.98	

2601	COMBUSTIBLES	241,500.00	0.00	12,574.75	228,925.25	228,925.25	228,925.25	
2701	VESTUARIO, UNIFORMES Y BLANCOS	14,100.00	16,649.80	985.69	29,764.11	29,764.11	29,764.11	
2702	PRENDAS DE PROTECCION	1,050.00	7,300.00	2,333.08	6,016.92	6,016.92	6,016.92	
2901	OTROS MATERIALES Y SUMINISTROS	0.00	4,527.44	0.00	4,527.44	4,527.44	4,527.44	
		1,653,702.65	420,855.40	462,282.83	1,612,275.22	1,612,275.22	1,612,275.22	

3000 SERVICIOS GENERALES

3101	SERVICIO POSTAL	251,475.00	196,469.17	107,247.84	340,696.33	340,696.33	340,696.33	
3103	SERVICIO TELEFONICO CONVENCIONAL	504,000.00	60,000.00	253,790.48	310,209.52	310,209.52	310,209.52	
3104	SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA	504,000.00	95,000.00	177,755.00	421,245.00	421,245.00	421,245.00	
3105	SERVICIO DE AGUA	63,000.00	430.63	63,000.00	430.63	430.63	430.63	
3106	SERVICIO DE CONDUCCION DE SEÑALES ANALOGICAS Y DIGITALES	440,666.40	26,826.67	33,014.61	434,478.46	434,478.46	434,478.46	
3107	SERVICIO DE TELEFONIA CELULAR	195,365.10	18,265.14	6,300.00	207,330.24	207,330.24	207,330.24	0.2002
3201	ARRENDAMIENTO DE EDIFICIOS Y LOCALES	321,048.75	16,008.00	119,375.79	217,680.96	217,680.96	217,680.96	
3204	ARRENDAMIENTO DE EQUIPO Y BIENES INFORMATICOS	0.00	70,000.00	12,197.86	57,802.14	57,802.14	57,802.14	
3210	OTROS ARRENDAMIENTOS	170,735.25	2,208.23	28,700.00	144,243.48	144,243.48	144,243.48	
3211	SUBROGACIONES	1,500,000.00	0.00	350,716.91	1,149,283.09	1,149,283.09	1,149,283.09	1.11
3212	SERVICIO DE FOTOCOPIADO	126,000.00	34,250.44	4,500.00	155,750.44	155,750.44	155,750.44	
3301	HONORARIOS	3,173,247.54	3,005,763.46	141,275.00	6,037,736.00	6,037,736.00	6,037,736.00	5.83
3302	CAPACITACION	1,241,268.31	66,645.87	119,885.66	1,188,028.52	1,188,028.52	1,188,028.52	1.14
3303	SERVICIOS DE INFORMATICA	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0
3305	ESTUDIOS E INVESTIGACIONES	483,000.00	292,960.00	19,422.00	756,538.00	756,538.00	756,538.00	0.7307
3403	SERVICIOS BANCARIOS Y FINANCIEROS	40,697.00	67,056.29	69,436.43	38,316.86	38,316.86	38,316.86	
3404	SEGUROS	63,000.00	0.00	7,603.83	55,396.17	55,396.17	55,396.17	
3407	OTROS IMPUESTOS Y DERECHOS Y GASTOS DE FEDERATARIOS PUBLICOS	70,464.00	8,390.00	35,237.68	43,616.32	43,616.32	43,616.32	
3409	PATENTES, REGALIAS Y OTROS	3,152,281.39	150,849.11	7,000.00	3,296,130.50	3,296,130.50	3,296,130.50	3.18
3410	DIFERENCIAS POR VARIACIONES DE TIPO DE CAMBIO	1,050.00	0.00	769.38	280.62	280.62	280.62	

3411	SERVICIOS DE VIGILANCIA	664,650.00	544.50	25,113.46	640,081.04	640,081.04	640,081.04	
3415	OTROS SERVICIOS COMERCIALES	174,947.38	387,858.10	176,640.81	386,164.67	386,164.67	386,164.67	
3501	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE MOBILIARIO Y EQUIPO	46,000.00	43,017.95	0.00	89,017.95	89,017.95	89,017.95	
3502	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE BIENES INFORMATICOS	145,000.00	23,556.32	32,181.80	136,374.52	136,374.52	136,374.52	
3503	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE MAQUINARIA Y EQUIPO	76,243.25	29,700.00	14,459.09	91,484.16	91,484.16	91,484.16	
3504	MANTENIMIENTO, CONSERVACION Y REPARACION DE BIENES INMUEBLES Y MUEBLES ADHERIDOS A LOS MISMOS	107,439.66	836,627.23	263.09	943,803.80	943,803.80	943,803.80	
3505	INSTALACIONES	47,100.00	60,000.00	23,041.49	84,058.51	84,058.51	84,058.51	
3506	SERVICIOS DE LAVANDERIA, LIMPIEZA, HIGIENE Y FUMIGACION	428,111.30	78,525.15	35,000.00	471,636.45	471,636.45	471,636.45	
3512	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE VEHICULOS Y EQUIPO DESTINADOS A SERVIDORES PUBLICOS	115,000.00	359,000.00	66,011.78	407,988.22	407,988.22	407,988.22	
3513	MANTENIMIENTO Y CONSERVACION DE EQUIPO Y APARATOS DE COMUNICACIONES Y TELECOMUNICACIONES	84,000.00	3,700.00	43,360.73	44,339.27	44,339.27	44,339.27	
3601	GASTOS DE PROPAGANDA E IMAGEN INSTITUCIONAL	1,175,000.00	327,706.70	264,918.78	1,237,787.92	1,237,787.92	1,237,787.92	1.19
3603	PUBLICACIONES OFICIALES PARA DIFUSION E INFORMACION	176,246.70	0.00	174,087.70	2,159.00	2,159.00	2,159.00	
3604	PUBLICACIONES OFICIALES PARA LICITACIONES PUBLICAS Y TRAMITES ADMINISTRATIVOS EN CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES JURIDICAS	257,250.00	18,082.84	206,430.84	68,902.00	68,902.00	68,902.00	
3606	OTROS GASTOS DE PUBLICACION, DIFUSION E INFORMACION	4,343,792.39	373,521.15	909,854.23	3,807,459.31	3,807,459.31	3,807,459.31	3.67
3701	PASAJES NACIONALES	132,300.00	60,000.00	13,536.90	178,763.10	178,763.10	178,763.10	
3702	VIATICOS NACIONALES	105,840.00	50,000.00	43,257.88	112,582.12	112,582.12	112,582.12	
3703	PASAJES AL INTERIOR DEL DISTRITO FEDERAL	120,100.00	54,195.00	12,000.00	162,295.00	162,295.00	162,295.00	
3705	PASAJES INTERNACIONALES	115,293.00	48,229.89	45,750.96	117,771.93	117,771.93	117,771.93	
3706	VIATICOS EN EL EXTRANJERO	290,850.00	7,000.00	206,574.91	91,275.09	91,275.09	91,275.09	
3801	GASTOS DE CEREMONIAL Y DE ORDEN SOCIAL	105,000.00	220,555.22	161,345.80	164,209.42	164,209.42	164,209.42	
3803	CONGRESOS, CONVENCIONES Y EXPOSICIONES	1,516,371.93	1,981,614.72	221,907.49	3,276,079.16	3,276,079.16	3,276,079.16	3.16
3807	GASTOS PARA ALIMENTACION DE SERVIDORES PUBLICOS DE MANDO	355,000.00	0.00	23,216.07	331,783.93	331,783.93	331,783.93	0.3204
		22,882,834.35	9,074,557.78	4,256,182.28	27,701,209.85	27,701,209.85	27,701,209.85	26.75

4000 AYUDAS, SUBSIDIOS, APORTACIONES Y TRANSFERENCIAS

El acceso a la información en el Distrito Federal: ¿derecho o privilegio? 2006-2010.

4104	BECAS	225,000.00	66,000.00	41,500.00	249,500.00	249,500.00	249,500.00	
4107	PRE Y PREMIOS	50,000.00	5,000.00	0.00	55,000.00	55,000.00	55,000.00	
4702	APORTACIONES PARA APOYO A VOLUNTARIOS EN PROGRAMAS SOCIALES	1,500,000.00	150,000.00	475,000.00	1,175,000.00	1,175,000.00	1,175,000.00	1.13
		1,775,000.00	221,000.00	516,500.00	1,479,500.00	1,479,500.00	1,479,500.00	1.42

5000 BIENES MUEBLES E INMUEBLES

5101	MOBILIARIO	70,000.00	333,483.14	88,812.74	314,670.40	314,670.40	314,670.40	
5102	EQUIPO DE ADMINISTRACION	30,000.00	122,118.00	32,760.54	119,357.46	119,357.46	119,357.46	
5103	EQUIPO EDUCACIONAL Y RECREATIVO	15,000.00	35,349.24	5,120.92	45,228.32	45,228.32	45,228.32	
5202	MAQUINARIA Y EQUIPO INDUSTRIAL	0.00	8,118.84	0.00	8,118.84	8,118.84	8,118.84	
5204	EQUIPO Y APARATOS DE COMUNICACIONES Y TELECOMUNICACIONES	27,000.00	20,044.80	27,000.00	20,044.80	20,044.80	20,044.80	
5206	BIENES INFORMATICOS	810,000.00	112,005.50	39,860.54	882,144.96	882,144.96	882,144.96	0.7940
		952,000.00	631,119.52	193,554.74	1,389,564.78	1,389,564.78	1,389,564.78	1.34

6000 OBRAS PUBLICAS

6100	OBRAS PUBLICAS POR CONTRATO	1,000,000.00	0.00	1,000,000.00	0.00	0.00	0.00	0
		1,000,000.00	0.00	1,000,000.00	0.00	0.00	0.00	0

PRESUPUESTO TOTAL 2010

101,981,945.00	12,451,511.10	10,899,999.08	103,533,457.02	103,533,457.02	103,533,457.02	103,533,457.02	100
-----------------------	----------------------	----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----------------------	-----

Bibliografía

- Ackerman, John (2007), *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI.
- Ackerman, John y Sandoval, Irma E. (2005), *Leyes de acceso a la información en el Mundo*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Aguilar Rivera, José Antonio (2006), *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
- Alcocer, M. Jeniffer (2012), Bancadas del GDF se reparten Comisionados al renovar el INFODF. *La Crónica*: URL: http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=649636
- Alarcón Olgún, Víctor (2010), “Ciencia Política” en *(Pre)textos para el análisis político*. México: Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales – Sede Académica México.
- ALDF (2011), *Boletín número 848*. URL: <http://www.aldf.gob.mx/comsoc-comparecen-titulares-uacm-e-info-df-aldf--9466.html>
- Álvarez Enríquez, Lucía (1997), “El proceso participativo y la apropiación del espacio público en el Distrito Federal.” En Álvarez Enríquez, Lucia (coord.) *Participación y democracia en la ciudad de México*. México: La Jornada Ediciones. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM, pp. 131-149.
- _____ (2004), “El espacio de la sociedad civil en la Ciudad de México en el fin del siglo XX: marco institucional, nuevos actores, y esfera pública”. En: *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*. México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y humanidades-UNAM-Plaza y Valdés, pp. 87-125.
- AMIPCI (2011), *Hábitos de los usuarios de internet en México*. URL: www.amipci.org.mx/temp/Habitos2011AMIPCI-VersionEjecutiva-0008343001306794341OB.pdf.
- Armony, Ariel C., (2008), “Sociedad civil y democracia en América Latina”, en *Pensamiento propio*, no. 28, julio-diciembre, año 13. Argentina: Coordinara Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, pp. 11-37.
- Arellano, David (2002), “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm 23, junio. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- _____ (2006), “Fallas de la transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones pública”, en *Documentos de trabajo. CIDE*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Banco Mundial (1997), *Informe sobre el desarrollo mundial. El Estado en un mundo en transformación*. Washington: Banco Mundial.
- Banisar, David (2004), *Freedom of Information and Accesess To Government Record Laws Around the World*. URL: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2004.pdf
- Bobbio, Norberto (2001), *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (2000), *Derecha e izquierda*. Madrid: Suma de letras.

- Carta Democrática Interamericana (2001). URL: http://www.educadem.oas.org/documentos/dem_spa.pdf
- CDHDF (2009), *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Cejudo, Guillermo y Zavala, Dirk (2011), “Procesos y prácticas del acceso a la información: un ejercicio de usuario simulado”, en *Documentos de trabajo. CIDE*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- CIDE-COMAIP (2011), *Métrica de la transparencia 2010*. México: CIDE-COMAIP.
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950). URL: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1101E77A-C8E1-493F-809D-800CBD20E595/0/ESP_CONV.pdf
- CONEVAL (2011a), Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2011. URL: http://web.coneval.gob.mx/Informes/Evaluaci%C3%B3n%202011/Informe%20de%20Evaluaci%C3%B3n%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20de%20Desarrollo%20Social%202011/Informe_de_evaluacion_de_politica_social_2011.pdf
- CONEVAL (2011b), Medición de la pobreza en los municipios de México, 2010. URL: http://internet.coneval.gob.mx/informes/Pobreza/Pobreza_municipal/Presentacion/Pobreza_municipios.pdf
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1968). URL: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html>
- Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación (1976). URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/251_1.pdf
- Cunill Grau, Nuria (2006), “La transparencia en la gestión pública ¿Cómo se construye viabilidad” en *Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública*, núm. 8. Chile: Universidad de Chile-Instituto de Asuntos Públicos.
- Crespo, José Antonio (2002), *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación-Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados.
- Dahl, Robert (1991), *Los dilemas del pluralismo democrático. Autonomía versus control*. México: Alianza Editorial.
- De Buen Lozano, Néstor (1993), “La crisis del Estado de bienestar”, en *Jurídica*, núm. 22, julio. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas. pp. 195-207
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). URL: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- Del Carmen López, Emilio (2010a), “El acceso a la información como dispositivo institucional para la consolidación de la democracia política en el México contemporáneo”, en *2º Concurso de ensayo. Universitarios Construyendo Transparencia*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. pp. 7-75.
- _____ (2010b), *Derecho a la información y comunicación institucional en México: ¿certidumbre organizacional?* Cuartas jornadas de introducción a la comunicación, UACM-Ciudad de México, 5 de noviembre (paper).
- _____ (2011), “Rendición de cuentas y reforma política en México: ¿Un matrimonio conflictivo?”, en *Andamios. Revista de investigación social*,

- núm. 17, vol. VIII, septiembre-diciembre. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, pp. 377-382.
- Del Castillo, Arturo (1997), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Di Castro, Elisabetta (2006), *Conocimientos fundamentales de filosofía*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Escobedo, Juan Francisco (2001), “Derecho a la información pública: ¿para qué y cómo?”, en *Revista Iberoamericana de Comunicación*. México: Universidad Iberoamericana, pp. 33-44.
- Espinosa, Mario (2004), “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: Entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico” en *Andamios. Revista de Investigación social*, núm 1, vol. I, otoño-invierno. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, pp. 9-50.
- Flores-Trejo, Eduardo (2005), *Perfeccionamiento y clasificación de las leyes de transparencia y acceso a la información*, documento presentando en el X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD-Santiago, 18 al 21 de octubre.
- Ferrajoli, Luigi (2006), “Sobre los derechos fundamentales”, en *Cuestiones constitucionales*, núm. 15, julio-septiembre. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Galán, Benitez Homero (2006), “¿Qué crisis afecta al Estado de Bienestar? Dinámica general y lecciones del Caso Alemán”, en *Andamios. Revista de Investigación Social*, núm. 10, vol. V, abril. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Garrido, A., Martínez, MA., y Parra, F. (2011), *Accountability, democracia y reforma política en México*. México: Siglo XXI.
- Grajeda, Ella (2003, 30 de marzo), *Rechaza AMLO nuevo Consejo de transparencia*. El Universal. URL: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=58252&tabla=ciudad
- Gómez, Francisco (2003, 15 de noviembre), *Ordenan a AMLO instalar el Consejo de Información*. El Universal. URL: http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_notas=54854&tabla=Ciudad_H
- Guerra Ford, Oscar M. (2011), *Los órganos garantes de transparencia. Integración y características: su funcionamiento como órganos autónomos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídica-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerrero, Manuel Alejandro (2010), “El IFAI, el acceso a la información y la transparencia”, en José Luis Méndez (coord.) *Los Grandes Problemas de México. Políticas Públicas*. México: El Colegio de México, pp. 253-300.
- Hayek, Friedrich A. [1944] 1978, *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- Held, David (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Holmes, Stephen y Sunstein R. Cass (2011), *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Holmes, Stephen (1995), *Passion and constraint. On the theory of liberal democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Huntington, Samuel P. (1989), “El sobrio significado de la democracia”. En *Revista de Estudios Políticos*, núm. 33, Santiago de Chile.
- IEDF (2001), *Estadística de las elecciones locales 2000*. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- INEGI (2010a), Información Nacional, por entidad federativa y municipios. URL: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?e=9>
- INEGI (2010b), Ingresos y gastos de los hogares. URL: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mhog24&c=26515&s=est>
- INEGI (2011a), Censo de población y vivienda 2010. URL: <http://www2.inegi.org.mx/sistemas/mapatematicomexicocifras3d/default.aspx?e=9&mun=0&sec=M&ind=1003000024&ani=2010&src=487&i=>
- INEGI (2011b), *Panorama sociodemográfico del Distrito Federal*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- IFAI (2007), Proyecto IFAI-Comunidades. URL: <http://www.ifai.org.mx/ProyectoComunidades>
- IFAI (2012), *Comunicado de prensa 007*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos.
- INFODF (2007), *Primer Informe de Actividades y resultados 2006*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- INFODF (2008), *Segundo Informe de Actividades y resultados 2007*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- INFODF (2009a), *Manual del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- INFODF (2009b), *Tercer Informe de Actividades y resultados 2008*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- INFODF (2010a), *Cuarto Informe de Actividades y resultados 2009*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- INFODF (2010b), *Mesa de Diálogo por la Transparencia del Distrito Federal. Memoria 2008 – 2010*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- INFODF (2011a), *Comunicado de prensa. Del 9 de septiembre de 2011*. México Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- INFODF (2011b), *Comunicado de prensa. Del 27 de mayo de 2011*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- INFODF (2011c), *Quinto Informe de Actividades y resultados 2010*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- INFOMEXDF (2010), Solicitud de información con folio 3100000097611.
- Keynes, John Maynard [1936]1946, *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, Ernesto (2009), “Populismo: ¿Qué nos dice el nombre?”, en Francisco Panizza (comp.) *El populismo como espejo de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Latinobarómetro (2011), *Informe 2011*. Santiago. URL: http://www.infoamerica.org/primera/lb_2011.pdf

- López-Ayllón, Sergio (2009), *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6° de la Constitución mexicana*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- López-Ayllón, Sergio y Haddou Ruiz, Alí Bernardo (2006), “Rendición de cuentas en los órganos reguladores autónomos: algunas consideraciones sobre el diseño institucional de las autoridades reguladoras en México”, en *Documentos de trabajo. CIDE*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Lechner, Norbert (1997), *Cultura política y gobernabilidad democrática*.
- Loewenstein, Karl (1959), *Teoría de la constitución*. España: Ariel.
- Manjarrez Rivera, Jorge (2003), “La construcción de una nueva cultura de la rendición de cuentas y fiscalización superior en las entidades federativas de México”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 55, mayo-agosto. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. pp. 59-91.
- Marshall, Thomas (1997), *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Medina, María León (2010, 23 de Octubre), *La CNDH invade facultades: IFAI. El Universal*. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/181372.html>.
- Merino, Mauricio (2005) “Introducción”, en Merino Mauricio (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información – Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Mills, Charles Wright (2003), *La imaginación sociológica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Morales, Alberto (2010, 11 de Marzo), *IFAI exige a SAT lista de sus beneficiados. El Universal*. URL: <http://www.eluniversal.mx/primera/34560.html>.
- Moe, M., Terry (1990), “Political Institutions: The neglected side of the story” in *Journal of Law, Economics and Organization*, Vol.6, Special Issue: [Papers from the Organization of Political Institutions Conference, Oxford University], pp. 213-253.
- Mouffe, Chantal (2009), “El ‘fin de la política’ y el desafío del populismo de derecha” en Francisco Panizza (comp.) *El populismo como espejo de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1998), *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- Nacif, Hernández, Benito (2002), “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México” en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández (comps.) *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: Fondo de Cultura Económica. pp. 79-115.
- National Security, Archive (2002), *Departamento de Estado de EEUU abre archivos sobre la guerra sucia Argentina*. URL: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB73/indexesp.htm>.
- North, Douglass (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OECD (1987), *Administration as service. The public as client*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- O’Donnell, Guillermo (2004a), “Notas sobre la democracia en América Latina”, en *PNUD. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. El debate conceptual sobre la democracia*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pp. 11-73.

- _____ (2004)b, “Accountability horizontal: las institucionalización legal de la desconfianza política” en *Revista Española de Ciencia Política*, Núm. 11, Octubre, pp. 11-31.
- _____ (2007), *Disonancias. Críticas Democráticas*. Argentina: Prometeo.
- _____ (2008), “Democracia y Estado de Derecho”, en John Ackerman (coord.) *Más allá del acceso a la información*. México: Siglo XXI. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Olson, Marcur (1992), *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Limusa-Noriega Editores.
- Ortiz Leroux, Sergio (2011), “Przeworski, o de los límites y posibilidades del escepticismo y la democracia” en *Andamios. Revista de investigación social*, núm, 16, vol. VIII, mayo-agosto. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México, pp. 331-337.
- Open Government (2011), *Open Government Partnership*. URL: http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/OGP_Declaration.pdf
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). URL: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm>
- Pereyra, Guillermo (2009), “El nuevo institucionalismo y la concepción representacionista de la política”, en *Perfiles Latinoamericanos*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica México, pp. 115-138.
- Presidencia de la República, (2011), *Organizaciones civiles en México*. URL: www.directorio.gob.mx/www.php?categoria=553
- Proceso (1981), El anteproyecto de ley sobre el derecho a la información. Democracia controlada en prensa, radio, televisión, cine, teatro, publicidad, libros, discos, espectáculos. 28 de septiembre. URL: http://hemeroteca.proceso.com.mx/?page_id=131454
- Przeworski, Adam (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- RAE (2011), *Diccionario de la lengua Española*. Vigésima Segunda Edición.
- Rabotnikof, Nora (2005), *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Redacción (2010), *Para entretener, el mayor uso que se da al internet en México*. La Jornada. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/05/politica/002n1pol>
- RETAIPDF (2011), *Red de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*. URL: <http://www.infodf.org.mx/capacitacion/retaip/>
- Rosas Huerta, Angélica (2008), “Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional” en *Política y Cultura*. México: Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2004), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Rousseau, Jean-Jacques (1988), *El contrato social*. Barcelona: Altaya.
- Ruíz, Miguel Alfonso (2008), “La democracia constitucional” en Arteta, Aurelio (ed.) *El saber del ciudadano. Las nociones capitales de la democracia*. México: Alianza Editorial.

- Saul, L. (2007), *¿Cuánto cuesta la información pública?* El Universal. URL: <http://www.eluniversal.com.mx/primer/29177.html>
- Sartori, Giovanni (1989), *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo. Tomo I.* México: Alianza.
- _____ (2003), *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus.
- Schedler, Andreas (2000), “Neoinstitucionalismo”, en Laura Baca, et al, *Léxico de la Política.* México: FCE-FLACSO-México, CONACYT, Heinrich Böll, pp. 472-476.
- _____ (2008), *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Secretaría de Desarrollo Social DF (2011), *Directorio de Organizaciones civiles del Distrito Federal.* URL: www.equidad.df.gob.mx/equidad/fortalecimiento/directorio09.pdf
- Sermeño, Angel (2005), “Democracias de calidad: ¿un nuevo espejismo?” en *Breviario Político*, núm. 4.
- Stiglitz, Joseph E. (2002), *La economía del Sector Público.* Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Tocqueville, Alexis (2005), *La democracia en América.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Transparency International (2003), *Corruption perceptions. Index.* URL: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi.
- Transparency International (2011), *Corruption perceptions. Index.* URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>
- TEPJF (2003), “Derecho a la información en materia política. Alcances jurídicos de la prerrogativa de los ciudadanos para conocer datos que obren en los registros públicos relativos a los partidos políticos”, en *Revista Justicia Electoral*, suplemento 6. México: Sala Superior.
- The New York Times (2011, 1 Julio), *C.I.A Interrogations.* URL: http://topics.nytimes.com/top/reference/timestopics/organizations/c/central_intelligence_agency/cia_interrogations/index.html
- UNESCO (1976), “Conferencia Intergubernamental sobre Políticas de Comunicación de América Latina y el Caribe”, en Nueva Sociedad. URL: http://www.nuso.org/upload/articulos/251_1.pdf
- Velasco C. Elizabeth (2008), Auditarán cómo usó el IFAI un millón de dólares cedidos por una fundación privada. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2008/06/16/index.php?section=politica&article=009n1pol>
- Vergara, Rodrigo (2008), *La transparencia como problema.* México: IFAI.
- Villanueva, Ernesto (2010), *Los costos del derecho a saber.* URL: www.proceso.com.mx/?p=81322
- Villanueva, Ernesto (2003, 22 de diciembre), *Acceso a la información pública en el DF que ya llegó. El siglo de Torreón.* URL: <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/66142.acceso-a-la-informacion-publica-en-el-df-que.html>
- Weber, Max [1922] 1999, “Los partidos políticos y su organización”, en *Economía y sociedad.* México: Fondo de Cultura Económica. pp. 1076-1094.

- Weldon, Jeffrey (2002), “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Argentina: Paidós.
- Zermeño Nuñez, Fabiola, Domínguez Pérez, Moises, Chávez López, Arturo (2010), *El acceso a la información en comunidades marginadas*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Legislación

- Artículo 6° de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- “Estatuto de Gobierno del Distrito Federal” 1994[2010], *Diario Oficial*, México.
- “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (2002), *Diario Oficial*, México.
- “Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales” (1977), *Diario Oficial*, México.
- “Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal” (1998) *Gaceta Oficial*, México.
- “Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal” (1941), *Diario Oficial*, México.
- “Ley Orgánica del Distrito Federal y de los Territorios Federales” (1928), *Diario Oficial*, México.
- “Ley Número 20.285 sobre Acceso a la Información” (2008), Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. URL: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>
- “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal” (2003), *Gaceta Oficial*, México.
- “Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal” (2008), *Gaceta Oficial*, México.
- “Reglamento Interno del Instituto de Acceso a la Información Pública” (2008), *Gaceta Oficial*, México.

Entrevistas

- Jorge Bustillos Roqueñí, ex-Comisionado Ciudadano del Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal. Entrevista realizada el 27 de Enero de 2012.