

El **PODER SOCIAL** de **LA TRANSPARENCIA** en **LA VOZ** de la **SOCIEDAD CIVIL**

ACCESO A LA JUSTICIA, INTEGRACIÓN, IGUALDAD,
SEGURIDAD, ANTICORRUPCIÓN Y LIBERTAD



EDUARDO **Bohórquez** / LUCÍA **Petersen**
RICARDO JOEL **Jiménez González**
MARIANA **Niembro**
ANA **Pecova**
DAVID **Ramírez de Garay**
ANA CRISTINA **Ruelas** / CINTHYA **Alvarado**
TOMÁS **Severino**

inai 

El **PODER SOCIAL** de **LA TRANSPARENCIA** en **LA VOZ** de la **SOCIEDAD CIVIL**

ACCESO A LA JUSTICIA, INTEGRACIÓN, IGUALDAD,
SEGURIDAD, ANTICORRUPCIÓN Y LIBERTAD



EDUARDO **Bohórquez** / LUCÍA **Petersen**
RICARDO JOEL **Jiménez González**
MARIANA **Niembro**
ANA **Pecova**
DAVID **Ramírez de Garay**
ANA CRISTINA **Ruelas** / CINTHYA **Alvarado**
TOMÁS **Severino**



DIRECTORIO

Blanca Lilia Ibarra Cadena

Comisionada Presidenta

Francisco Javier Acuña Llamas

Comisionado

Adrián Alcalá Méndez

Comisionado

Norma Julieta del Río Venegas

Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford

Comisionado

Rosendoevgueni Monterrey Chepov

Comisionado

Josefina Román Vergara

Comisionada

Comité editorial

Blanca Lilia Ibarra Cadena, *Presidenta*

Rosendoevgueni Monterrey Chepov

Josefina Román Vergara

Guillermo Miguel Cejudo Ramírez

Isabel Davara Fernández de Marcos

Pilar Ferreira García

Lilia María Vélez Iglesias

Cristóbal Robles López, *Secretario Técnico*

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de quien las expresa, y no reflejan necesariamente la opinión del INAI.

Derechos Reservados D. R.

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

Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,

Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04530.

Diseño editorial y portada: Martha Rosalba Pérez Cravioto.

Primera edición, diciembre de 2020.

Tiraje: 1,000 ejemplares.

ISBN: 978-607-98648-9-7

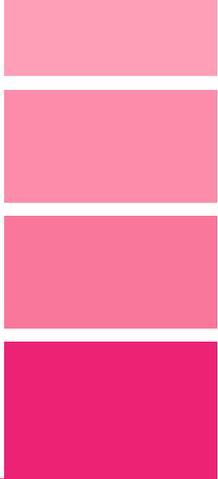
Impreso en México / *Printed in Mexico*

Ejemplar de distribución gratuita



Índice

Presentación.....	5
Corrupción e impunidad: entendiendo la magnitud de su impacto y la efectividad gubernamental para controlarlos	
Eduardo Bohórquez y Lucía Petersen.....	9
Municipio y transparencia: elementos para construir con la ciudadanía	
Ricardo Joel Jiménez González	23
Un Congreso con crisis de confianza puede fortalecerse si es transparente	
Mariana Niembro.....	39
La transparencia como una herramienta para avanzar en el acceso a la justicia para las mujeres	
Ana Pecova	53
Los rezagos de la seguridad ciudadana en la agenda pública de transparencia	
David Ramírez de Garay.....	73
Las brechas para el acceso a la información de grupos en situación de vulnerabilidad	
Ana Cristina Ruelas y Cinthya Alvarado	89
El Acuerdo de Escazú, una oportunidad para la gobernanza ambiental del siglo XXI en América Latina y el Caribe	
Tomás Severino.....	105
Semblanzas de los autores.....	121



Presentación

De frente a un periodo institucional pleno en desafíos, retos y avances, el INAI —a cinco años de la reforma constitucional que le otorgó plena autonomía— asume indiscutiblemente el papel que le pauta la Carta Magna y las leyes, reglamentos, normas y prácticas de servidores públicos, robusteciendo, día a día, la relevancia del acceso a la información, de la transparencia y de la rendición de cuentas, en la democratización del país.

Por ello, sigue la impronta plantada por movimientos sociales como el Grupo Oaxaca, organizaciones no gubernamentales, personajes académicos y de la sociedad civil que participan en la promoción de la ley de transparencia del país, por reflexionar crítica y constructivamente sobre las áreas de oportunidad encontradas en cada tema que trabaja.

En cada uno de los esfuerzos narrativos que los autores nos presentan en este libro es posible advertir que es a través del acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas que podemos dar pie a contestar el cuándo, cómo, y cuál podría ser el camino a transitar, además de robustecer su ejercicio como contrapeso al poder político.

A la luz de esas consideraciones, partimos con el ensayo “Corrupción e impunidad: entendiendo la magnitud de su impacto y la efectividad gubernamental para controlarlos”, donde Eduardo Bohórquez y Lucía Petersen, plantean un problema que es imposible no visualizar: la corrupción y los altos niveles de impunidad; sin duda es un tema que está arraigado en la historia de la agenda del Estado mexicano, pero incumplido por los gobiernos de todos los niveles y de todas las épocas. Así, reseñan que en los últimos años se han aprobado reformas constitucionales, emitido

leyes y se han establecido mecanismos interinstitucionales para atacar el fenómeno de la corrupción como el Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas anticorrupción locales. Sin embargo, para los autores su efectividad es cuestionable, por ello, plantean con gran experticia la necesidad de medir las acciones emprendidas en la lucha contra la corrupción, en sus diversas etapas, así como, dar mayor eficacia y eficiencia a los espacios de coordinación existentes, consolidar las herramientas institucionales para la prevención de la plaga de la corrupción y la reparación del daño producto de corruptelas mediante la sanción y la recuperación de activos.

Ricardo Joel Jiménez González en “Municipio y transparencia: elementos para construir con la ciudadanía”, plantea la necesidad de fortalecer el carácter ciudadano y público de la primera instancia de gobierno. Al mismo tiempo, evidencia las asimetrías entre los diferentes ayuntamientos del país y la importancia de consolidar la transparencia en los gobiernos municipales, para que estos sean la instancia transparente más cercana a la ciudadanía. Expone los resultados del análisis del cumplimiento de obligaciones de transparencia, aborda el tema de la transparencia proactiva, señala cómo fueron evaluadas las capitales, realiza recomendaciones específicas para mejorar la transparencia a nivel municipal, y formula conclusiones sobre el tema.

Mariana Niembro, en el texto “Un Congreso con crisis de confianza puede fortalecerse si es transparente”, parte desde su experiencia para establecer una narrativa que favorezca el entendimiento sobre el debate respecto a la representación política y el papel del Congreso, pone a consideración del lector tres aspectos novedosos: uno, el conocimiento conceptual de lo que es la transparencia y el acceso a la información de los órganos parlamentarios; dos, plantea el uso de tecnología para mejorar la información que se da a los ciudadanos e incentivar la participación de los mismos, pero a condición de que las TICs no sustituyan la responsabilidad de los legisladores y tres, se trata de ampliar la agenda de transparencia y modificar culturas en los congresos y los representantes para realmente avanzar en una auténtica representatividad y, como nos dice entre líneas, que la representación sea solo un bosquejo que sustituye a la realidad.

En el ensayo, “La transparencia como una herramienta para avanzar en el acceso a la justicia para las mujeres”, Ana Pecova, aborda el tema de, violencia contra las mujeres, de gran relevancia en la agenda pública actual, y la relación entre la transparencia y el acceso a la justicia de las mujeres. Plantea tal problemática desde una óptica particular: se inicia con una breve historia de casos concretos de violencia de género y el (mal)

funcionamiento de las instituciones públicas y continúa con una reflexión sobre el acceso a la información para dotarlos de valor social en la lucha por combatir la violencia de género, pues con ello se permite el ejercicio de otro derecho, el de acceso a la justicia desde una perspectiva de género. Concluye de manera realista afirmando que, aunque hay mucho que hacer, la transparencia se exige y se lucha socialmente para obtenerla como herramienta junto con otros valores sustantivos.

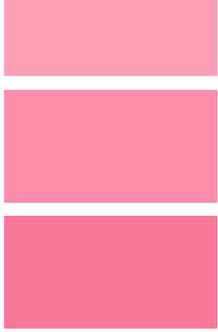
El tema tratado en el ensayo “Los rezagos de la seguridad ciudadana en la agenda pública de transparencia”, David Ramírez de Garay, goza de total actualidad en un doble aspecto: por un lado, la inseguridad va en constante aumento en nuestra sociedad y, por otro, se observa desde el punto de vista institucional una tendencia a la opacidad y a la proliferación de datos confusos y contrapuestos. De frente a ese diagnóstico, el autor aborda la forma en que la transparencia resulta de utilidad para prevenir la corrupción en el ámbito del servicio público particularmente en materia de seguridad y combate a la delincuencia. Afirma que el aporte de la transparencia para obtener información administrativa y estadística sirve para evaluar programas y modificar las políticas públicas que se diseñan y se ejecutan por parte de las autoridades encargadas de la seguridad pública y nacional. Finalmente, un gran mérito de este artículo es que enfatiza la necesidad de que las políticas públicas, y sobre todo en materia de seguridad, estén sustentadas en evidencias y no en supuestos teóricos, cuya efectividad no está demostrada.

Ana Cristina Ruelas y Cinthya Alvarado desarrollan una visión novedosa y poco reflejada en la literatura que sobrexiste en México sobre transparencia y acceso a la información. En su estudio “Las brechas para el acceso a la información de grupos en situación de vulnerabilidad”, señalan situaciones que se observan en materia de acceso a la justicia y cómo es que la transparencia incide en ellas o cómo fue utilizada para allegarse de información para evaluar la actuación de las autoridades. Entre estas subrayan, que, a excepción del Poder Judicial Federal, el acceso a las resoluciones enfrenta limitaciones serias, que el protocolo para juzgar con perspectiva de género es poco utilizado y que los Centros de Justicia para las Mujeres no están previstos en la ley, lo cual afecta su autonomía. Las autoras cierran su ensayo denunciando las circunstancias que mujeres vinculadas a proceso enfrentan y que son un obstáculo para el acceso a la justicia, entre otras, que no se considere su contexto al momento de resolver; detenciones arbitrarias; falta de acceso a un proceso en lengua indígena; tortura sexual y violación por parte de las autoridades.

Por su parte, Tomás Severino en su ensayo “El Acuerdo de Escazú, una oportunidad para la gobernanza ambiental del siglo XXI en América Latina y el Caribe”, aborda un tema novedoso y sumamente interesante: cómo la transparencia es una herramienta indispensable en la construcción y defensa del medio ambiente. Aporta una experiencia y postura sobre el estado de la cuestión en México y la regulación aplicable, en busca de cumplir el objetivo propuesto por el Acuerdo el cual persigue garantizar, y vincular, los derechos de acceso a la información y los derechos ambientales, así como el fortalecimiento de las capacidades de la cooperación en América Latina y el Caribe.

Los ensayos que conforman este libro presentan reflexiones muy de fondo, pero también, hay que decirlo, parten desde la subjetividad y desde las distintas experiencias que han tenido los autores sobre los temas que, con gran empatía e interés intelectual, abordan en cada uno los ensayos presentados en esta edición del INAI. Estimados lectores, confiamos que los trabajos aquí presentes, le darán pie a reflexionar sobre los tópicos presentados por profesionales expertos en sus materias, quienes, desde la sociedad civil, abogando por el interés común, valoran, hacen balances y cuestionan las herramientas legales, organizacionales y prácticas del derecho de acceso a la información.

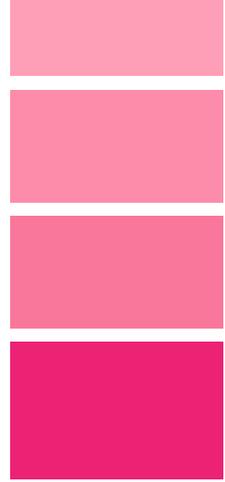
Comité editorial del INAI



**Corrupción e impunidad: entendiendo
la magnitud de su impacto
y la efectividad gubernamental
para controlarlos**

Eduardo Bohórquez y Lucía Petersen

S



En los últimos 30 años, desde la aparición de los estudios pioneros sobre la percepción de la corrupción en el mundo, ha ido creciendo el interés por medir y entender la corrupción. Se han multiplicado el número de estudios, indicadores o bases de datos vinculados con el tema, y ha incrementado la producción de información y conocimiento sobre el fenómeno de la corrupción. Sin embargo, no ha aumentado al mismo ritmo la capacidad del Estado para controlarla. Por el contrario, la impunidad en materia de corrupción se manifiesta todos los días.

Al igual que con otras epidemias que azotan a las sociedades (hoy tenemos más información sobre el cáncer o la diabetes, y probablemente mejores instrumentos de diagnóstico, pero la capacidad institucional para controlarlas no se ha desarrollado con la misma intensidad) cada vez hay más especialistas en corrupción, pero un número muy limitado de estudiosos y expertos en el diseño de políticas y estrategias anticorrupción. Para seguir con la analogía, hay cada vez más personas a quienes nos preocupa el cáncer de la corrupción y la impunidad, pero, lamentablemente, hacen falta especialistas en factores cancerígenos y todavía hay menos oncólogos realmente competentes.

Este texto es parte de una investigación más amplia sobre datos, información y estadística en el diseño, implementación y evaluación de las políticas anticorrupción. Busca contribuir a una conversación pública mejor estructurada sobre el tema. En este breve texto se presentan las diferencias entre el diagnóstico sobre la corrupción (entender la magnitud del problema), y el “tratamiento” (su control efectivo a partir de la construcción de estrategias y políticas públicas) para después plantear indicadores que nos permitan medir el fenómeno de la corrupción y los resultados de impacto y de proceso para cada una de las etapas de una política anticorrupción (prevención,



detección, investigación, sanción, recuperación de activos y reparación de daño). Por último, se resalta la necesidad de seguir construyendo un ecosistema de datos para el monitoreo y la evaluación del ciclo completo de una política anticorrupción en México.

La transparencia, el acceso a la información y la apertura de datos en la agenda anticorrupción y en el control de la impunidad

Tanto la sociedad como el gobierno entienden que la transparencia por sí misma no previene ni controla la corrupción y que tampoco asegura la procuración de justicia. Se puede ser muy abierto en términos de transparencia presupuestaria, por ejemplo, y celebrar al mismo tiempo contratos con empresas fachada o fantasmas. El que la transparencia sea insuficiente para controlar un fenómeno multidimensional contra la corrupción, no significa que sea irrelevante. Por el contrario, el acceso a flujos de información estadística, documentos o bases de datos es indispensable para el periodismo de investigación, para la detección de irregularidades en el gasto público e incluso para la, muy poco frecuente, rendición de cuentas. La transparencia, la apertura gubernamental y los datos abiertos son piezas centrales para la generación de herramientas que buscan impactar en el control efectivo de la corrupción y la acción de la justicia. Sin ellas la construcción de indicadores y mediciones que nos permiten entender la magnitud del problema, así como los resultados de las estrategias y políticas anticorrupción quedaría trunca.

Garantizar el flujo de información con el fin de analizar y controlar la corrupción requiere entender bien cuándo estamos hablando del fenómeno de la corrupción y cuándo estamos evaluando la acción del Estado para controlarla. En el proceso hay, inevitablemente, confusiones de orden conceptual y otras de naturaleza práctica.

Corrupción y anticorrupción: diferencias entre diagnóstico y tratamiento

Por desgracia para nuestras comunidades, la corrupción y la impunidad son prácticas que afectan, en diferentes grados y formas, a todas las personas. Cualquier individuo o colectivo puede convertirse en víctima de un delito asociado con la corrupción, o bien, en términos legales más tradicionales, puede resultar ofendida¹ o afectada por un delito de corrupción. A diferencia

¹ En el sentido jurídico del término en el que la víctima de un delito, el Estado, por ejemplo, es diferente a los afectados u ofendidos por el mismo delito, los contribuyentes al fisco, en el mismo caso. Tras la aprobación de una nueva legislación en materia de víctimas, las fronteras entre víctimas y ofendidos se han ido diluyendo. Hay una mayor conciencia de que todos somos víctimas de la corrupción, aun cuando una autoridad judicial se niegue

de otros delitos patrimoniales, los efectos de la corrupción no solo se miden en millones de pesos, sino que van más allá de los efectos económicos del enriquecimiento ilícito, el desvío de recursos y el fraude, en el caso del sector privado.² Ejemplos sobran. La corrupción en una obra de infraestructura o las redes de corrupción en delitos financieros dejan millones de víctimas a través del daño patrimonial al Estado y a través del costo directo como resultado de esos actos. Además del daño patrimonial al Estado, son millones de personas las que pagan el costo de los efectos de la corrupción en servicios de salud, transporte o educación.

En términos estrictos, medir la corrupción incluye consideraciones sobre la percepción del fenómeno, la victimización en trámites y servicios públicos, los desvíos presupuestales, el daño patrimonial al Estado tras la entrega irregular de concesiones y permisos, y a través del ejercicio de derechos consagrados en el marco legal, cuyo cumplimiento se ve mermado por la corrupción.

La corrupción, la impunidad y sus métricas

Este no es el espacio para desarrollar o proponer mejores definiciones de corrupción o de impunidad, pero sí para enfatizar que se trata de un objeto de estudio complejo y vasto. Estimar la magnitud de corrupción en un país es equiparable a la creación de un sistema de información epidemiológica capaz de rastrear cada una de las distintas enfermedades (delitos por corrupción o delitos vinculados con corrupción) en términos de su prevalencia, tasa de crecimiento y efectos directos o indirectos sobre la población afectada.

La corrupción de un país es una especie de sumatoria de distintas conductas irregulares, ilegales o que alteran el curso de las relaciones o decisiones de gobierno honestas. La lista de espacios y formas donde se manifiesta la corrupción es considerable. Por ejemplo:

- a) La corrupción en la esfera administrativa que incluye trámites, permisos, licencias, concesiones, autorizaciones, declaratorias de autoridades o reguladores y delitos de extorsión sexual a cambio de prebendas laborales o plazas.

a reconocer nuestro interés jurídico. Un buen ejemplo es el caso del exgobernador de Veracruz, Javier Duarte. Donde después de que se le sentenciara a nueve años de prisión y el decomiso de 40 bienes en la sentencia impuesta mediante un proceso abreviado, la asociación civil TOJIL interpuso una denuncia por la presunta colusión entre las autoridades y el acusado para reducir su sentencia. Con fundamento en el artículo 4 de la Ley General de Víctimas, la organización solicitó el carácter de víctima para Duarte. Sin embargo, la autoridad judicial se negó a reconocerlo y el proceso sigue abierto.

- 2 Los delitos por corrupción afectan a millones de personas en distintos grados y formas. En algunos casos es posible identificar a las personas cuyos derechos fueron vulnerados, pero en otros, por la naturaleza del delito, es difícil identificar a una víctima diferente del Estado, para fines de reparación de daños o para ofrecer garantías de no repetición.

- b) La corrupción en la formulación del presupuesto. Esto es la asignación irregular o etiquetado de recursos a individuos y grupos de interés, “moches”, omisiones al momento de revisar la cuenta pública anterior en la valoración de los rubros o proyectos a financiar y la definición de partidas secretas.
- c) La corrupción en el ejercicio del gasto público se presenta mediante desvíos, peculado, malversación de fondos y otras formas que prevé la ley, incluidas las licitaciones públicas o la celebración de contratos con empresas fantasmas.
- d) La corrupción y fraude en el uso de recursos privados con destinos públicos como emergencia o reconstrucción en situaciones de desastre.
- e) La corrupción en decisiones colectivas como elecciones, plebiscitos y consultas, así como el financiamiento ilegal de campañas políticas.
- f) La corrupción y fraude en el sector financiero incluye el lavado de dinero y el fraude a accionistas.

A esta lista puede agregarse una expresión doblemente nociva por sus efectos para la justicia: la corrupción en los procesos judiciales vinculados con la investigación y sanción de todas las formas de corrupción anteriores.³

Dado que la definición de corrupción incluye todas las formas en las que se abusa del poder conferido para obtener un beneficio privado, todos hemos sido víctimas o partícipes de una o más conductas asociadas con la corrupción, incluso algunas que nuestros sistemas legales aún no consideran formalmente como delitos.⁴

Medir o diagnosticar la corrupción forma parte de una agenda de investigación que demanda un buen marco conceptual, una estructura analítica robusta y que enfrenta retos de coordinación considerables.⁵

3 Esta última forma de corrupción en el proceso judicial desarrolla un ciclo pernicioso que conecta directamente corrupción e impunidad. Este tipo de corrupción revictimiza a la sociedad en un bucle sin fin.

4 El caso del T-MEC es una singular expresión de este fenómeno. México y Canadá, por ejemplo, tipifican los llamados pagos de facilitación como sobornos, mientras que Estados Unidos se niega a hacerlo por razones comerciales.

En otros planos ocurre algo similar. Al interior de Transparencia Internacional, por ejemplo, tenemos un intenso debate sobre si los delitos financieros vinculados con lavado de dinero son parte directa de las estructuras de corrupción global y deben ser consideradas como parte de la medición del fenómeno. La corrupción del sector privado se empieza a interpretar como correlato de los delitos de corrupción en el ámbito público.

En los últimos años, la extorsión sexual ha sido considerada también parte del problema de la corrupción global y ya ha empezado a medirse como tal a nivel internacional. En Transparencia Mexicana estamos explorando desde 2017 diferentes monedas o *tokens* para el pago en transacciones corruptas: favores, criptoactivos, millas y, por supuesto, intercambios o condicionamientos sexuales.

5 En 2001, Transparencia Mexicana propuso al Gobierno Federal un esfuerzo de coordinación para la medición de la corrupción, un GPS de la corrupción en México. En ese esfuerzo participaron la Universidad Nacional Autónoma de México, el Tecnológico de Monterrey y la

La diferencia entre medir la percepción de la corrupción y el grado de victimización (para cada una de las conductas irregulares o delitos reconocidos como corrupción en el marco social, legal e institucional de un país) forma parte del análisis de este problema. Mientras que los instrumentos de medición de la percepción de la corrupción cumplen una función de prótesis o *proxy* para identificar expresiones que por lo general no dejan registro o huella, los estudios de victimización se concentran en la frecuencia con la que un tipo de pequeña corrupción se comporta en un grupo de población específico.

Las mediciones como el Índice de Percepción de la Corrupción, con más de un cuarto de siglo de trayectoria, conviven con otras como el Barómetro Global de la Corrupción, que buscan comparar la frecuencia con la que una población a nivel nacional fue víctima de un acto de corrupción en trámites o servicios.

Una tercera forma de medición de corrupción o impunidad es la que se construye a partir de registros administrativos. Las denuncias, por ejemplo, son un dato útil para conocer el número de personas que se animaron a iniciar un procedimiento en contra de un servidor público o un particular, y por lo tanto nos permiten inferir, si comparamos con las encuestas de victimización, la cifra negra para algunos delitos de corrupción.⁶

A partir de estas tres formas básicas de medición de la corrupción se puede construir una amplísima gama de posibles indicadores y métricas: la relación entre corrupción y crecimiento económico, entre corrupción y cambio climático, entre corrupción y transparencia,⁷ entre corrupción y calidad de la democracia, etc. Como en cualquier otro fenómeno social complejo, las posibilidades de análisis son prácticamente infinitas.

Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo del Gobierno Federal. El esfuerzo pudo mantenerse una década, cuando Transparencia Mexicana decidió transferir el esfuerzo de medición de corrupción en hogares al INEGI. En 2018, Transparencia Mexicana propuso a la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico de Monterrey la creación de un centro de fusión de inteligencia en materia de corrupción e impunidad denominado C5Anticorrupción (C5AC) con el propósito de identificar productores de información y conocimiento en la materia, así como traslapes y redundancias en las agendas de investigación en el país. El C5AC se presentó en julio de 2019, y es el primer centro de fusión de inteligencia especializado en América Latina.

- 6 La llamada "cifra negra" es la diferencia entre la prevalencia de un delito y el número de denuncias presentadas sobre el mismo delito. Como en cualquier delito, hay una cifra negra significativa en los delitos asociados con corrupción.
- 7 Transparencia Mexicana e Impunidad Cero, por ejemplo, realizamos en 2017 un estudio desagregado por entidad federativa con las relaciones entre opacidad, corrupción e impunidad en México.

El otro lado de la ecuación: ¿cómo medir la capacidad institucional para controlar la corrupción?

Ser capaces de diagnosticar un problema no implica tener la capacidad para resolverlo. El diagnóstico y el tratamiento son dos materias complementarias, pero pocas veces idénticas en cuanto a su instrumental analítico. Para cada expresión o forma de corrupción medida existe un número de posibles soluciones de política pública y un sinfín de herramientas. En México, como en muchos otros países, confundimos el desarrollo de herramientas que pueden ser útiles para alguna de las etapas de una política pública anticorrupción (prevención, detección, investigación, sanción, recuperación de activos y reparación de daño) con el diseño de verdaderas políticas públicas para controlar la corrupción, o incluso, tendemos a creer, de manera errónea, que las acciones aisladas reducen la corrupción “en general” y olvidamos que la corrupción es un problema sistémico que se soporta en la operación de amplias redes y complicidades.

Para describir el reto de construir indicadores para mejorar la capacidad institucional de una política o sistema anticorrupción utilicemos un ejemplo simple: la denuncia. Muchos políticos saben que invitar a la sociedad a denunciar es realmente una invitación a no hacerlo. Cuando una víctima se hace consciente del riesgo que corre al denunciar, y de las implicaciones en términos de tiempo y costo, la probabilidad de hacerlo disminuye.⁸ De cualquier forma, la denuncia es parte central de los mecanismos de detección de corrupción y nos resulta útil como ejemplo de las dificultades para medir el impacto de las políticas anticorrupción a través de indicadores de gestión.

Un sistema de denuncia efectivo reduciría los costos asociados con presentar, procesar, analizar e investigar posibles casos de corrupción. En condiciones normales, en presencia de un mejor sistema de denuncia, debería incrementarse el número de denuncias recibidas. Pero recibir más denuncias no significa mayor control de la corrupción. Más denuncias sin sanción, por ejemplo, puede interpretarse como una invitación del sistema a seguir participando en esquemas de corrupción, una invitación a la impunidad.

En términos analíticos, registrar un mayor número de denuncias no arroja información útil sobre si la frecuencia de corrupción en un país creció o se redujo. Podemos tener muchas denuncias y poca corrupción, o muchas

8 Esta es una de las razones por las que denunciar en medios o en redes sociales es mucho más efectivo para las personas. El costo personal baja, no genera burocracia, ni careos con los responsables, y el impacto crece significativamente. No resuelve el tema de impunidad (salvo en casos muy específicos como los escándalos de Walmart o Siemens), pero el costo individual es mucho menor. Esta es la razón por la cual desde Transparencia Mexicana impulsamos una prensa libre y sin censura como uno de los componentes de un sistema nacional de integridad pública efectivo.

denuncias y mucha corrupción. Por tanto, el número de denuncias no es un dato que nos permita entender la magnitud del problema, ni tampoco saber si realmente se está controlando la corrupción de un país. Un sistema efectivo de denuncias, incluso uno muy sofisticado, podría ser de poca utilidad para entender la eficacia de las políticas anticorrupción. Los indicadores sobre las denuncias recibidas o su gestión nos dicen muy poco sobre el comportamiento de la epidemia de corrupción en un país.

Hay ejemplos similares para cada una de las etapas de una política anticorrupción: prevención, detección, investigación, sanción, recuperación de activos y reparación de daño.⁹ En términos de la medición de las políticas públicas anticorrupción, cada etapa debe tener indicadores de impacto, y no solo de gestión, lo que nos permite monitorear y evaluar los resultados de cada etapa y desarrollar posibles ajustes en su operación.

De manera demostrativa y no exhaustiva, señalamos a continuación algunos elementos o indicadores para medir el resultado o impacto de cada etapa de la política anticorrupción.¹⁰

- a) **Prevención.** En términos estrictos, las acciones preventivas son difíciles de medir. Por eso son las que con más frecuencia anuncian los gobiernos. Nadie cuestiona que mayor transparencia, apertura o calidad de la información puede tener efectos disuasivos sobre la corrupción, pero en general, no hay una relación directa entre muchas de las acciones preventivas y la reducción de la corrupción. La prevención ocurre normalmente en transacciones o procesos determinados. Acciones exitosas como la licencia de conducir permanente en la Ciudad de México o la presencia de monitores independientes en ciertos procesos de decisión pública reducen el riesgo de que la corrupción se presente, pero no pueden asegurar una reducción significativa de la corrupción de un país o un sector.
- b) **Detección.** Esta es la etapa donde la existencia de datos puede tener mayor efecto en la eficacia de la política anticorrupción del país. Hay

9 El artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción menciona como su definir las directrices básicas para la "generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción". La Política Nacional Anticorrupción plantea cuatro etapas de una política pública anticorrupción: prevención, detección, investigación y sanción. Transparencia Mexicana ha propuesto que el ciclo de una política pública anticorrupción esté compuesto por, cuando menos, seis etapas: prevención, detección, investigación, sanción, recuperación de activos y reparación del daño a las víctimas.

Esta es una versión simplificada de una política pública en materia de anticorrupción. Por supuesto, hay muchas otras actividades de control, presupuestación, ejecución y fiscalización del gasto, que pueden estar involucradas. Pero un sistema que no atiende cada una de estas etapas, normalmente es ineficaz en términos de resultados e impacto.

10 En 2017, Transparencia Mexicana y Open Data Charter publicamos *Open Up Guide to Fight Corruption*, que es una guía de apertura de datos para cada uno de las etapas del ciclo anticorrupción.

un número importante de datos provenientes del presupuesto, las contrataciones públicas, las auditorías financieras, contables y de desempeño que reducen los costos en la detección de corrupción y mejoran los modelos de riesgo. Estos datos son particularmente útiles en países donde las leyes de transparencia favorecen el uso de datos abiertos o la interoperabilidad entre bases de datos públicas.¹¹

- c) Investigación de casos de corrupción. Esta etapa de la política pública es la más árida por la tradición de secrecía en las investigaciones en materia administrativa y penal. Auditores y fiscales fueron renuentes en tener mejores estadísticas, y la discusión sobre los resultados y su impacto es bastante reciente. La estadística pública al respecto se concentra en la gestión, y casi nunca en el impacto. Este conjunto de indicadores es también útil para identificar si los fiscales (ministerio público), órganos internos o externos de control actuaron con la necesaria probidad en este tema. Hay un reto adicional, en materia de investigación de casos de corrupción son tan importantes las acciones como las omisiones, y éstas no dejan registros administrativos.
- d) Sanción. A partir de esta etapa de la política anticorrupción, en las siguientes (recuperación de activos y reparación de daño) encontramos los datos e indicadores duros sobre la eficacia de una política anticorrupción. Sin sanciones firmes en materia penal o sin efectos económicos adversos para quienes participan de ella, no es posible tener un sistema anticorrupción eficaz. En buena medida, la capacidad del Estado para enfrentar la corrupción está determinada por su efectividad al momento de impartir justicia, cicatrizar el agravio social y dismantelar redes de corrupción. En nuestro país, como lo demuestran los resultados de las estrategias, es aquí se encuentran los eslabones más débiles. Pese a su importancia, la estadística judicial en México es todavía débil, pues no fue sino hasta finales de los noventa que la estadística y la jurimetría llegaron de manera más estable a nuestros órganos judiciales. En cualquier caso, este conjunto de datos e indicadores es indispensable para saber si cada caso de corrupción (y el conjunto de los casos) es apropiadamente sancionado y si existen condiciones para recuperar activos o dismantelar redes.
- e) Recuperación de activos. En los sistemas anticorrupción, impartir justicia es también sancionar penal y pecuniariamente a los integrantes de una red de corrupción, se trate de personas físicas o de personas morales. Tras la sanción, es indispensable que se recuperen los activos desviados. Si el patrimonio nacional no es restaurado, la justicia es parcial e incompleta, y la política anticorrupción también.

11 En 2018, publicamos *Anticorrupción y Datos Abiertos. Situación Actual y Recomendaciones de Política Pública*.

No es necesario enfatizar que la información y datos en estos temas es precaria, tanto porque no existen los registros administrativos necesarios, como por el hecho de que la acción del Estado en esta materia ha tenido resultados que podrían calificarse de nulos.

- f) Reparación de daño. Un sistema anticorrupción con enfoque en los derechos humanos tiene que reconocer que el daño generado a las víctimas no es menor. Establecer los mecanismos para reparar el daño, incluida la garantía de no repetición es una pieza fundamental de un sistema anticorrupción de vanguardia. Aunque la discusión sobre reparación de daño en delitos de corrupción es prácticamente inexistente en México, su relevancia es absoluta si se quiere restaurar el pacto social y la confianza en las instituciones.

Hacia un ecosistema de datos efectivo para el ciclo completo de una política anticorrupción en México

El diagnóstico de la corrupción y la evaluación de las políticas anticorrupción en México han pasado de una etapa *quasi* desértica en los noventa a un intenso momento de producción de estudios, índices y reportes en la última década. Hoy tenemos mayor conocimiento de la corrupción, sus causas y efectos, pero conocemos poco sobre la eficacia de los sistemas que utilizamos para controlarla. Por ende, la agenda anticorrupción de los próximos años está llamada a estructurar mejor la información existente en este tema, procurando un balance entre la medición del fenómeno y la medición de la efectividad de las herramientas y políticas que buscan controlarla.

Este esfuerzo de estructuración de la información para entender mejor el fenómeno de la corrupción y también las políticas anticorrupción puede empezar desde el nivel más básico, que son los datos, hasta la creación de plataformas que integren sistemas de información completos como la Plataforma Nacional Digital del Sistema Nacional Anticorrupción.

En materia de datos sobre corrupción y anticorrupción hay que retomar y mejorar el esfuerzo pionero del Open Data Charter y Transparencia Mexicana por identificar grupos de datos que todo gobierno debe identificar, proteger y asegurar en este tema. En 2017 identificamos 30 bases de datos prioritarias y los atributos clave para el uso de los datos en el control de la corrupción. Esto sentó las bases para la publicación de la *Guía de Apertura de Datos Anticorrupción*. Aunque esta guía es utilizada hoy por organismos internacionales y multilaterales, está lejos de ser un trabajo definitivo. Se trata de un primer esfuerzo de sistematización que requiere de continuidad.

Es por eso que en 2018 concebimos, junto con el Tecnológico de Monterrey, el C5Anticorrupción, la cual es una plataforma virtual (un *hub* de datos) y un

espacio para mejorar la coordinación entre los productores de información y conocimiento del tema (un centro de fusión de inteligencia). La razón es simple. En términos de políticas anticorrupción hay distintos niveles de profundidad analítica para cada una de las etapas de una política pública dirigida a controlar corrupción e impunidad.

Cada acto de gobierno, nueva herramienta, ajuste a la política pública o al marco legal genera nuevos datos. Para que adquieran sentido se requiere una cartografía básica que otorgue significado a todas estas capas de información. Podemos hablar del potencial de la inteligencia artificial o de modelos predictivos o de riesgo, pero si no aseguramos un ecosistema de datos e información completo, articulado, eficiente en términos de costo y, sobretodo, confiable, el potencial de la Plataforma Nacional Digital o de la estadística pública en la materia no podrá alcanzarse.

Aunque México ha sido pionero global en la medición de la corrupción, la comunidad epistémica no cuenta aún con una agenda estratégica para construir métricas puntuales y sostenibles para este tema. Se mide lo que se puede cuando hay recursos para hacerlo, pero no existe una agenda para la medición continua y sostenida del fenómeno de la corrupción y de la capacidad del Estado para enfrentarla. México tiene herramientas de medición interesantes y algunas muy bien diseñadas, pero para apuntalar una política pública en materia de corrupción se requiere focalización y diseñar una agenda estratégica que facilite cubrir un mayor terreno y que asegure mejores resultados en el control efectivo de la corrupción.

Bibliografía

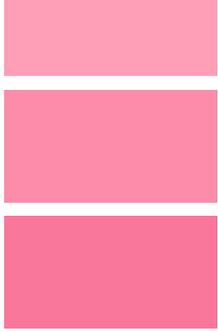
- Banco Mundial. (2007). *Measuring corruption: Myths and realities*. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9576/396030Measurin1ion0find27301PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Buendía y Laredo. (2017). *Corrupción: encuesta nacional trimestral 2017*.
- Casar, M. (2016). *México: Anatomía de la Corrupción*. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Disponible en: <https://www.printfriendly.com/p/g/YFSqga>
- CIDE-INAI. (2019). *Métrica de Gobierno Abierto 2019*. Disponible en: <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informeresultados.pdf>
- Cívica Digital-Open Data Charter-Transparencia Mexicana. (2018). *Anticorrupción y datos abiertos. Situación actual y recomendaciones*

de política pública. Disponible en: https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2018/03/Anticorrupcio%CC%81n-y-datos-abiertos_-situacio%CC%81n-actual-y-recomendaciones-de-poli%CC%81tica-pu%CC%81blica.pdf

- Coparmex. (2019). *Encuesta México sin corrupción*. Disponible en: <https://coparmex.org.mx/data-coparmex/data-coparmex-mxsincorrupcion/>
- Deloitte. (2018). *6º Estudio de mejores prácticas en gobierno corporativo*. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/risk/2018/6to-Estudio-Mejores-Practicas-Gobierno-Corporativo.pdf>
- Ethos. (2017). *Descifrando la corrupción*. Disponible en: <https://ethos.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/Corrupcio%C-C%81n-ETHOS-WEB.compressed.pdf>
- EY Global Forensic & Integrity Services Leader. (2018). *How can you disrupt risk in an era of digital transformation?* Disponible en: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-how-can-you-disrupt-risk-in-an-era-of-digital-transformation/\\$FILE/ey-how-can-you-disrupt-risk-in-an-era-of-digital-transformation.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-how-can-you-disrupt-risk-in-an-era-of-digital-transformation/$FILE/ey-how-can-you-disrupt-risk-in-an-era-of-digital-transformation.pdf)
- INEGI. (2018). *Censo nacional de procuración de justicia federal*.
- _____. (2017). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*.
- Khan, M. (s.f.). *Corruption, governance and economic development*. Disponible en: https://eprints.soas.ac.uk/9849/1/Corruption_in_Jomo_and_Fine.pdf
- KPMG. (2015). *Anti-Bribery and Corruption: Rising to the challenge in the age of globalization*. Disponible en: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2015/09/anti-bribery-and-corruption-survey-2015-KPMG.pdf>
- KPMG. (2010). *Encuesta de fraude en México 2010*.
- Le Clercq, J. y Rodríguez G. (2018). *Índice global de impunidad*. Universidad de la Américas, Puebla. Disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. (2019). *Diorama: ver cosas distintas en un mismo lugar*. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/diorama/>
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad-Reforma. (2019). *Encuesta de corrupción*.
- Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad-Transparencia Mexicana. (2018). *Integridad Corporativa 500*. Disponible en: <https://www.integridadcorporativa500.mx/>
- México Evalúa. (2018). *Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México*. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.>

org/2019/08/07/hallazgos-2018-seguimiento-evaluacion-del-sistema-justicia-penal-en-mexico/

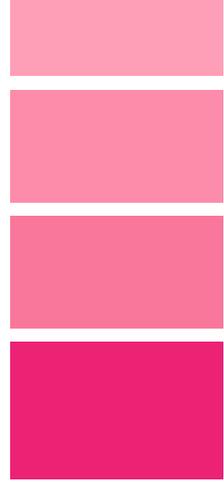
- Mungiu-Pippidi, A. (2013). *Becoming denmark: historical designs of corruption control, social research: an international quarterly*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/265812682_Becoming_Denmark_Historical_Designs_of_Corruption_Control
- Mungiu-Pippidi, A. (2006). "Corruption: Diagnosis and Treatment" en *Journal of Democracy*. Volumen 17, pp. 86-99. Disponible en: <file:///Users/lp93/Downloads/SSRN-id1557727.pdf>
- Open Data Charter-Transparencia Mexicana. (2017). *Guía de apertura. Usar datos abiertos para combatir la corrupción*. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/guia-abierta-usando-datos-abiertos-controlar-la-corrupcion/>
- PWC. (2018). *Fraude y corrupción, un análisis de su impacto en las organizaciones: encuesta de delitos económicos 2018*. Disponible en: https://www.pwc.com/mx/es/publicaciones/c2g/2018-04-13-encuesta-delitos-economicos-2018-mexicov4.pdf?utm_source=Website&utm_medium=Consulta%20https://pwc.to/2HariCi
- Simon, R. y Aalbers, G. (2019). *The capacity to combat corruption index*. Disponible en: http://americasquarterly.org/sites/default/files/images/CCC_Report2019.pdf
- Transparencia Internacional. (2017). *Barómetro global de la corrupción*. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/>
- Transparencia Mexicana-Impunidad Cero. (2017). *Transparencia, anticorrupción e impunidad*. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Informe-Ejecutivo-TAI-2017.pdf>
- Urra, F. (2007). *Assessing corruption an analytical review of corruption measurement and its problems: perception, error and utility*. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN028792.pdf>
- World Justice Project. (2018). *Índice de Estado de derecho en México 2018*. Disponible en: <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-%C3%8Dndice-de-Derecho-en-M%C3%A9xico-2018-comp.pdf>



**Municipio y transparencia: elementos
para construir con la ciudadanía**

Ricardo Joel Jiménez González

S



Introducción

En la canción icónica de Bob Dylan, *Like a Rolling Stone*, se recurre a una pregunta: *¿How does it feel?*, ¿qué se siente?, ¿qué se siente ser un completo desconocido, ser como una piedra rodante? Bajo esa tónica pregunto al lector: ¿qué se siente tener autoridades con actuaciones y decisiones opacas?, ¿qué se siente vivir sin transparencia?, ¿ser un ciudadano sin acceso a la información pública?

El presente documento expone la importancia del acceso a la información pública y a la transparencia a nivel municipal y reflexiona sobre la relevancia que tiene para los ciudadanos la construcción de gobiernos y autoridades municipales transparentes, cuyas acciones y decisiones sean abiertas, translúcidas y con amplios parámetros de acceso a la información.

El texto retoma la importancia de los municipios en la vida pública, y para ello centra su análisis en la articulación de dos de sus componentes: el gobierno (ayuntamiento) y la sociedad (ciudadanía), con el objetivo de que este ámbito de gobierno se fortalezca institucionalmente para convertirse en una plataforma de lo público en donde la transparencia sea un aspecto transversal de sus acciones, un puente de vinculación entre la sociedad y sus autoridades y un elemento que abone a la construcción de gobiernos municipales como entes abiertos y participativos.

A manera de ejemplo sobre la importancia del papel de la ciudadanía en el acceso a la información y la transparencia a escala municipal, se retoman las evaluaciones de transparencia proactiva que el colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra) realizó en las 31 capitales del país en 2018 y 2019. Mediante este ejercicio, tanto las autoridades y servidores públicos municipales como las organizaciones de la sociedad civil intere-



sadas pueden identificar cómo el derecho al acceso a la información y la transparencia fortalece institucionalmente al municipio mexicano como un ámbito esencialmente ciudadano.

El fortalecimiento institucional del municipio mexicano: la transparencia como eje rector

El municipio mexicano tiene aproximadamente 500 años de existir. Es la base del sistema político-administrativo de nuestro Estado, y desde 1999 adquirió el carácter de ámbito de gobierno. A lo largo de la historia nacional, el municipio ha tenido un importante papel histórico en las fases más simbólicas de la vida del país. (INAP:2018). Incluso, es al municipio a quien se le deben las primeras alternancias partidistas que sirvieron como base para la transición democrática. Durante la vorágine de la lucha por la democratización municipal, en los ochentas y noventas, el municipio sirvió como una escuela ciudadana para la democracia. Fue el espacio idóneo para generar innovaciones de gobierno, nuevas formas de vinculación entre gobernantes y gobernados y, por lo tanto, el ámbito más propicio para la participación ciudadana en torno a los asuntos públicos. (CESEM:2006).

En las últimas dos décadas del siglo XX, los municipios fueron un importante laboratorio de acciones innovadoras en materia gubernamental (Rodríguez: 2009). Desde entonces, la agenda municipal argumentaba la necesidad de implantar una ética gubernamental a favor de la austeridad y de la honradez de las autoridades y de los servidores públicos con el fin de lograr transparentar el uso de los recursos públicos (Jiménez: 2015). La alternancia partidista, tras décadas de la existencia de un partido hegemónico en los tres niveles de gobierno, inició y se expandió en el ámbito municipal (Merino: 2003). Con ello se abrió una nueva etapa política en la vida nacional y local que, sin embargo, con el paso de los años se fue reduciendo a ejercicios gubernamentales centrados en administrar los programas sociales, acrecentando los márgenes de opacidad y discrecionalidad en la actuación de los ayuntamientos como producto de un caduco diseño institucional y una cultura política centrada en el presidencialismo y el abuso sobre lo público.

Actualmente, la agenda de transparencia local (como eje de una reforma integral del municipio) ha establecido la necesidad de que los ayuntamientos asuman la transparencia y el acceso a la información como los ejes rectores de un gobierno abierto. Así mismo, se han creado mayores e innovadores espacios de participación ciudadana, desde donde las autoridades locales rinden cuentas a través de los más diversos mecanismos y uso de las nuevas tecnologías.

Es un hecho que al municipio mexicano se le ha dejado de lado en el Pacto Federal, y se le ha visto (y se le sigue viendo) como un menor de edad, ya que no es tomado en cuenta en los grandes proyectos nacionales. Precisamente bajo esta perspectiva es necesario incorporarlo plenamente a los grandes procesos y sistemas que enmarcan la agenda nacional y las agendas locales, como el combate a la corrupción, el gobierno abierto, la transparencia proactiva, etcétera. (Hernández: 2019).

El municipio —conforme marca la Constitución en su artículo 115— es la célula política más básica y la instancia primaria de gobierno, su papel en la vida cotidiana de la población es central ya que tiene entre sus responsabilidades dotar de servicios básicos a la población, pero además de hacerse cargo, o por lo menos de colaborar, en otros aspectos como la planeación del territorio, el medio ambiente, etc. (Bartra: 1996). En el gobierno municipal recaen los servicios públicos cardinales (agua potable, recolección y procesamiento de basura, alumbrado público, infraestructura básica, calles, jardines, rastro, mercados, espacios deportivos y de esparcimiento, seguridad pública (policía preventiva), entre otros). Incluso, algunos ayuntamientos expiden permisos para la venta de bebidas alcohólicas, la realización de ferias y eventos culturales, y una amplia gama de aspectos que implican un punto de contacto o de intersección entre las autoridades y la ciudadanía, que si se mantienen bajo esquemas de opacidad, pueden producir condiciones para que se lleven a cabo actos de corrupción.

Una atribución central del municipio mexicano es la facultad de expedir reglamentos que regulen la vida interna, esto puede incluir a la transparencia, el combate a la corrupción y a la participación ciudadana.

Si bien, el artículo 115 constitucional carece en su contenido de dos aspectos claves para que el municipio se coloque en sintonía con la agenda de gobierno abierto: la transparencia y la participación ciudadana, pueden impulsarse innovaciones gubernamentales sobre los rieles que marca el nuevo marco normativo que ha robustecido las obligaciones de transparencia de los ayuntamientos. Es posible que el ciudadano acceda a información pública diversa y actualizada, y con ello se consiga reducir los márgenes de opacidad, como un aspecto que posibilita posibles actos de corrupción y abuso de poder. No obstante que el municipio es el ámbito de gobierno más cercano a la sociedad, el hecho de que no implemente prácticas sistemáticas de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana puede alejarlo de la ciudadanía.

¿Para qué sirve la transparencia y el acceso a la información en el ámbito local?

La ausencia de transparencia y acceso a la información contribuye a la existencia de la corrupción, a que las autoridades y servidores públicos comentan actos donde lo público se convierta en un asunto manejado y aprovechado para fines particulares. Esto significa que los cargos, los presupuestos, las políticas, los espacios y las decisiones de carácter público que cruzan el municipio están en manos de unos pocos para su beneficio personal o grupal (Merino: 2018).

En años recientes ha quedado de manifiesto que el municipio mexicano ha sido trastocado por el binomio de la opacidad y la corrupción, esto se hace patente desde la forma en que son elegidas las autoridades hasta la conformación de los equipos de gobierno, pasando por la manera en cómo se operan y gestionan los recursos financieros, las políticas y los programas públicos. Lo anterior ha producido que, en términos generales, el municipio mexicano sea como una caja oscura, donde su funcionamiento queda alejado de los ojos y la atención de la ciudadanía.

Parte del reto que tenemos como país es hacer que el municipio, como ente público, retome su carácter público. Esto implica abastecerlo de un diseño institucional renovado donde la transparencia sea asumida y practicada desde una perspectiva innovadora y no como un elemento complementario y obligatorio (burocrático) para que las autoridades y funcionarios públicos llenen formatos y solo suban información a su página sin un sentido razonado, sin que se pregunten para qué lo hacen y sin que repercuta positivamente en la calidad de vida de la población.

Muchas veces los ayuntamientos presentan, mediante sus procedimientos internos y externos, nichos regidos por la opacidad. Por ejemplo, respecto a la aplicación de los recursos públicos, la toma de decisiones, información sobre las sesiones y resoluciones del cabildo, sobre la prestación de servicios públicos, obra pública, licitaciones, asignaciones de obra, las decisiones adoptadas en los comités de participación ciudadana, cambios de uso de suelo, permisos de construcción para grandes proyectos, etc.

La asignación de los cargos públicos locales sin mecanismos transparentes, sin criterios, ni méritos fomenta una cultura del nepotismo. Donde los “amiguismos”, los compadrazgos y las complicidades en grupo o en red permiten que la información se resguarden y que las decisiones de gobierno recaigan en unos cuantos. Incluso, es común que los gobiernos municipales no expongan información sobre quiénes integran sus equipos de gobiernos y

muchas veces los ciudadanos no cuentan con la información básica sobre los perfiles y la trayectoria profesional de los regidores, alcaldes, directores o responsables de los asuntos claves de la gestión municipal.

En los municipios, por lo general, existen pocos mecanismos de rendición de cuentas, más allá del informe anual de gobierno, el cual es un informe a “toro pasado”, ya que no se tienen mecanismos que abarquen la presentación de información sobre todo el ciclo de la obra pública, desde cómo y quién la decide y cómo se vigila su ejecución. Si se llega a rendir cuentas sobre determinadas obras públicas, son sin mayores explicaciones, sin información a profundidad y sin abrir un diálogo con la ciudadanía.

La escasa transparencia y las limitadas prácticas para presentar información pública se suman a los débiles contrapesos político-administrativos y agudiza la debilidad institucional de los municipios. No es exagerado señalar que la ausencia de transparencia y acceso a la información pública fortalece la debilidad institucional de los municipios y el distanciamiento con la ciudadanía.

Sobre las obligaciones de transparencia municipal

Actualmente, México cuenta con 2 mil 458 municipios y 16 alcaldías en la Ciudad de México. En ese sentido, es importante que la heterogeneidad municipal sea reconocida en la implementación de acciones gubernamentales en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

En mayo de 2015, México entró a una nueva etapa normativa en materia de transparencia y acceso a la información a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). En esta nueva etapa regulatoria se asume la diversidad municipal sobre la idea de homologar las obligaciones de transparencia local, como piso mínimo, que permita avanzar en la construcción de gobiernos municipales transparentes.

El artículo 70 de la LGTAIP establece 48 obligaciones de transparencia comunes, más otras 7 obligaciones señaladas en el artículo 71 denominadas obligaciones específicas diseñadas para los poderes ejecutivo federal, estatales y municipales. A ellas se suman dos obligaciones más, que afectan de manera particular a los municipios. En total se establecieron 57 obligaciones para los gobiernos municipales.

Estas obligaciones de transparencia abarcan un amplio espectro de acciones y decisiones que tienen a su mando los gobiernos municipales. El catálogo de esta información pública va desde los aspectos de la administración

pública municipal, el perfil y funciones de los servidores, así como de las autoridades municipales y los marcos regulatorios, pasando por aspectos como las licitaciones, los servicios públicos y la ejecución de programas sociales. Estas obligaciones de información deben regirse bajo criterios de contenido, actualización, confiabilidad y de formato (formatos abiertos). En este sentido, las legislaturas estatales realizaron los ajustes pertinentes a las leyes locales de transparencia sobre la base de no situarse por debajo de los estándares marcados por la LGTAIP.

Mediante una revisión de las leyes locales de transparencia y acceso a la información de las 32 entidades del país, se observa cierta heterogeneidad en el número de obligaciones de transparencia en el ámbito municipal. Nueve de las 32 entidades no presentaron aporte alguno en materia de obligaciones de transparencia con respecto a lo establecido en la LGTAIP. Estos estados son Aguascalientes, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro, Yucatán y Zacatecas. En contraste, 23 entidades sí presentaron aportes al número de obligaciones de transparencia municipal y en seis de ellas se estableció una importante ampliación de las obligaciones de información pública municipal (Ciudad de México, Coahuila, Colima, Jalisco, San Luis Potosí y Sonora. (Jiménez: 2017).

Este nuevo marco normativo aún no se ha reflejado en la disminución de las prácticas de opacidad municipal. Entre las razones de esta situación resaltan el caduco diseño institucional municipal y la falta de voluntad política a favor de la transparencia y el acceso a la información. A este binomio se le sigue viendo como una amenaza, y no como algo que pueden apoyar la calidad y eficiencia de la gestión municipal.

La institucionalización y operatividad de la transparencia y el acceso a la información como elementos rectores de la vida pública municipal nos ha llevado como sociedad casi dos décadas, y si bien continúan muchos vacíos y retos, éstos podrían solventarse mediante la implementación de mecanismos y acciones proactivas que hagan valer el marco jurídico a través de la exigencia y aplicación de este derecho ciudadano. Es aquí donde el papel de las ciudadanías locales resulta fundamental.

Las mediciones de transparencia proactiva: ubicando el reto de la transparencia y el acceso a la información

¿Qué se siente no tener gobiernos transparentes? ¿Qué se siente ser un ciudadano que tiene autoridades que no cumplen con sus obligaciones de acceso a la información? ¿Qué puede hacerse al respecto? El colectivo Cimtra, desde el 2002, evalúa los niveles de transparencia proactiva de los

gobiernos municipales para contribuir a la creación de municipios y autoridades transparentes. En este esfuerzo el papel de la ciudadanía adquiere un carácter proactivo y propositivo pues cuentan con procesos de capacitación, estrategias de incidencia, una metodología de evaluación que sitúa en el centro la visión ciudadana, el reforzamiento de la autonomía del ciudadano respecto a las autoridades y la exposición de una agenda de trabajo ante la opinión pública. Todos estos aspectos colocan a los ciudadanos en una real dimensión de contraloría social. (Cunill: 2009).

La herramienta Cimtra Municipal consta de 45 preguntas integradas en tres campos: 1) información a la ciudadanía, 2) espacios, comunicación, gobierno y sociedad y 3) atención ciudadana y ocho bloques: I) gastos y obras, II) bienes y sus usos, III) administración, IV) urbanismo, V) consejos, VI) participación ciudadana, VII) cabildo y 8) atención ciudadana.¹²

En 2018 se evaluaron los niveles de transparencia proactiva de las 31 capitales del país (Cimtra: 2018). Esta evaluación reveló que en su mayoría las capitales mexicanas no cumplen con sus obligaciones de ley y mucho menos con estándares de transparencia proactiva. Las capitales son un punto de referencia en el contexto nacional dado su peso político y económico, sobre todo, si consideramos que existen capitales-estado como Aguascalientes, Mérida o Querétaro que marcan la agenda política y económica de la entidad.

Únicamente dos de las 31 capitales obtuvieron una calificación aprobatoria: Guadalajara con 100 puntos y Mérida con 93.3 puntos. El promedio general de las 31 capitales fue de 31.8 puntos sobre 100. 29 capitales obtuvieron una calificación reprobatoria con puntajes que fluctúan entre los 54.8 puntos (Toluca) y 7.7 puntos (Tlaxcala), es decir, una diferencia de casi 50 puntos entra ambas. Entre la mayor calificación, Guadalajara 100 puntos, y la peor, Tlaxcala 7.7 puntos, hay una diferencia de 92.3 puntos. Son preocupantes los bajos niveles de transparencia gubernamental ante los retos por cumplir del nuevo marco regulatorio, sobre todo, de cara a la agenda anticorrupción establecida por el actual gobierno federal.

12 La herramienta Cimtra tiene un puntaje máximo de 100 puntos. Aborda diversos aspectos del desarrollo institucional de los gobiernos municipales, permitiendo, tanto a las autoridades como a los ciudadanos establecer pautas para la mejora institucional de los gobiernos municipales en materia acceso a la información y rendición de cuentas. La evaluación es aplicada por los grupos locales de Cimtra a los gobiernos municipales bajo tres criterios: que la información esté a la vista del ciudadano, que esté actualizada y que se presente en formatos abiertos. La herramienta Cimtra Municipal abarca más allá de las obligaciones de transparencia y acceso a la información establecidas en las leyes locales. El 45 por ciento de su contenido coincide con las obligaciones establecidas en las leyes locales de transparencia, el restante 55 por ciento se refiere a aspectos de transparencia proactiva.

Los dos bloques más críticos por su opacidad fueron los de urbanidad (desarrollo urbano) con 12.26 puntos y el de consejos con 18.43 puntos. Esto significa que la información referente a permisos de construcción o cambios de uso de suelo están ausentes en muchas capitales del país. De igual manera, las capitales no exponen información sobre los comités o consejos donde se deliberan aspectos como la obra pública mediante la aplicación del ramo 33, agua potable, medio ambiente, seguridad pública, desarrollo urbano, catastro y transparencia, todos ellos aspectos que resultan claves en el interés y la agenda de la ciudadanía.

El único bloque aprobado por las capitales fue el de atención ciudadana (67.05), lo que infiere que los municipios utilizan diversos mecanismos para atender a la ciudadanía en sus diversas gestiones, incluyendo el uso de las nuevas tecnologías, aunque muchas veces el uso de estos mecanismos no se reflejó en otros bloques donde la exposición de información es baja como son los casos de los bloques de cabildo, obras y administración.

RESULTADOS POR BLOQUES 2018

Gastos	30.83%
Obras	29.21%
Bienes y sus usos	31.88%
Administración	28.94%
Urbanidad	12.25%
Consejos	18.43%
Participación ciudadana	33.33%
Cabildo	34.49%
Atención ciudadana	67.05%

Fuente: Cimtra 2018.

De acuerdo con el ranking nacional de Cimtra de abril 2018, que constaba de 128 municipios evaluados de 30 entidades, las capitales del país ocuparon, en su mayoría, lugares intermedios, e incluso, bajos. Solo destacan Guadalajara y Mérida con calificaciones aprobatorias. Después de ellas, las capitales ocupan lugares reprobatorios. En síntesis, 19 capitales estuvieron por debajo de los 30 puntos y varias de ellas con menos de 18 puntos. El promedio general de este ranking nacional era de 25.2 puntos. (Cimtra: 2018).

En 2019 solamente cinco de las 29 capitales evaluadas aprobaron: Campeche, Chihuahua, Guadalajara, Mérida y Xalapa. Se obtuvo un promedio general de 38.9 puntos, esto es una mejora respecto al promedio general del 2018 de 31.8 puntos. Guadalajara se mantuvo en el primer lugar con 99.3 puntos. Mérida ratificó su segundo lugar con 92.4 puntos. Chihuahua obtuvo 92.1 puntos, ocupando el tercer lugar. Destaca la situación de mejora del municipio de Xalapa que en la evaluación del 2018 obtuvo 13.5 puntos ubicándose en el lugar 28 de las 31 capitales. En 2019 Xalapa se ubicó en el cuarto lugar del ranking de capitales con 81.8 puntos. De igual forma, Campeche pasó de 8.8 puntos ocupando el lugar 30 en el ranking en el 2018 a una calificación de 69.4 puntos con el quinto lugar en 2019. Ambos municipios tuvieron un acompañamiento por parte del colectivo Cimtra una vez que sus autoridades manifestaron su interés de mejorar sus mecanismos y formas de generar y presentar la información pública.

En total fueron 18 capitales las que mejoraron su calificación respecto a la evaluación de 2018, pero únicamente dos mejoraron su calificación y aprobaron la evaluación: Campeche y Xalapa. El municipio de Chihuahua ya estaba aprobado. En total hubo 15 capitales que mejoraron su calificación, aunque no lograron aprobar la evaluación: Aguascalientes, Chetumal, Colima, Guanajuato, Hermosillo, Mexicali, Monterrey, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Saltillo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Tuxtla Gutiérrez y Zacatecas. En contraste, 11 capitales disminuyeron su calificación, entre ellas se encuentran Chilpancingo, Ciudad Victoria, Cuernavaca, La Paz, Culiacán, Morelia, Pachuca, Toluca y Villahermosa. (Cimtra:2019).

Los bloques de consejos y urbanidad presentaron los niveles más bajos de calificación (27.6 por ciento). El bloque con mayor promedio fue el de atención ciudadana con 69 por ciento. Esto significa que de los nueve bloques, solamente uno fue aprobado de manera general por las capitales. El resto de los bloques está por debajo de la mitad del promedio. Esto habla de la situación que prevalece en las capitales del país, las cuales deberían ser ejemplos en materia de transparencia y acceso a la información.

La situación de los bloques de los consejos y el cabildo —respecto a su integración, funcionamiento y toma de decisiones— resulta crítica en tanto que son espacios donde se deliberan los asuntos públicos, pero donde la participación ciudadana no tiene mayor peso, por lo que se impide la ventilación y deliberación amplia de diversas problemáticas locales. De igual forma, los bloques de obras y urbanidad se encuentran en niveles bajos, lo que abona a que el espectro de la corrupción se afiance en dos aspectos centrales de la gestión municipal.

RESULTADOS POR BLOQUES 2019

Gastos	41.0%
Obras	38.3%
Bienes y sus usos	31.8%
Administración	38.6%
Urbanidad	27.6%
Consejos	27.6%
Participación ciudadana	36.8%
Cabildo	39.4%
Atención ciudadana	69.0%

Fuente: Cimtra 2019.

La agenda anticorrupción municipal, el rol de la transparencia proactiva y el acceso a la información

La ausencia de transparencia y acceso a la información puede propiciar actos de corrupción. La opacidad, junto con el monopolio de lo público, sumado a la discrecionalidad y la inexistencia de contrapesos y mecanismos de rendición de cuentas pueden generar actos indebidos en la función pública. Por ello es necesario que la ciudadanía emprenda acciones a favor de la transparencia proactiva que ayuden a reducir los márgenes de opacidad, discrecionalidad y abuso de poder, de tal forma que se puedan ventilar los asuntos públicos, y que las decisiones y acciones gubernamentales no queden en manos de unos cuantos. Es fundamental que en aquellos nichos más proclives a la corrupción, la ciudadanía exija que se coloquen los reflectores de la transparencia y el acceso a la información.

Para el colectivo Cimtra, la corrupción municipal son los actos de abuso de poder, opacidad y discrecionalidad realizados por actores gubernamentales del ámbito local para fines privados o grupales. Son prácticas que se realizan desde la administración y el gobierno municipal, especialmente, donde existen espacios de interacción entre las autoridades y los servidores públicos con la sociedad. Los nichos proclives a la corrupción son áreas/procesos, espacios y/o mecanismos (muchas veces interconectados) que implican una interacción (interface) entre la ciudadanía y las autoridades y servidores públicos donde va de por medio el acceso a un servicio, la atención a la ciudadanía, un trámite, una gestión o la solicitud de información pública. La corrupción lesiona el carácter público del municipio.

Como antídoto a la corrupción se proponen las siguientes acciones de transparencia proactiva que permitirán sentar las bases de una política de prevención:

- Política de cero paredes blancas: implica exponer información a la vista de la ciudadanía en cada oficina del gobierno municipal, en cada área, en cada dirección donde las autoridades y servidores públicos establezcan una vinculación-interacción con la ciudadanía. Esta información puede ser de diversos tipos y contenido, pero siempre a favor de esclarecer los trámites y las responsabilidades de los servidores públicos. Esta política puede extenderse hacia los espacios públicos donde transita la ciudadanía, donde se reúne o confluye la población o donde un servidor público atiende a un ciudadano.
- Política de cero cajas negras: significa exponer la información sobre las acciones realizadas por el gobierno municipal, información precisa sobre las acciones de gobierno, particularmente obra pública y programas sociales. Situar información donde se desarrollan las acciones, reportes de las acciones, las obras realizadas o por realizarse. Se trata de abrir aquellos procesos y acciones de gobierno que siempre han estado cerradas al escrutinio público. Se trata de exponerla en todo su ciclo: (qué se piensa realizar, qué se está realizando y qué se realizó).
- Política de cero desconocimiento sobre quiénes nos gobiernan: se trata de exponer información sobre los perfiles de las autoridades y los servidores públicos y colocar esta información en todos los espacios disponibles dentro de las instalaciones del gobierno; incluyendo también la página electrónica. Es necesario que los servidores públicos no dispongan de márgenes de discrecionalidad que les permite el anonimato ni el desconocimiento de sus responsabilidades y cargos públicos. Por supuesto, esta política debe incluir de igual manera a los integrantes del cabildo y a los servidores públicos de primer nivel, quienes deben subir información sobre sus actividades y rendir cuentas a la ciudadanía.
- Política de cero intersecciones opacas: supone exponer información completa respecto a la gestión de trámites o de servicios municipales (costo, tiempo, requisitos), para que esta información dé certeza a los ciudadanos del proceso o trámite que quieren realizar, de tal forma que se eliminen los márgenes de discrecionalidad y de posible corrupción. Esta información es posible exponerla de manera sencilla en espacios públicos y no implica mayores costos.

- Política de cero puertas cerradas: se trata de exponer información sobre las sesiones de cabildo, los diversos consejos y comités municipales, informar a la ciudadanía sobre sus acciones y decisiones, transmitir y difundir sus sesiones y dar a conocer sus resolutivos. Esto permitirá ventilar las decisiones públicas y sumar a más ciudadanos en la toma de decisiones y en los asuntos públicos.

Conclusiones

La transparencia y el acceso a la información son elementos claves para pensar en el fortalecimiento institucional del ámbito municipal. Esto significa tener la posibilidad de ensanchar el carácter público del municipio y reforzar su carácter ciudadano. Queda en la práctica cotidiana de autoridades y ciudadanía que la transparencia y el acceso a la información sirvan de puentes para consolidación de los puntos de contacto en la gestión pública, de tal forma que la ciudadanía disponga de amplios márgenes de certidumbre acerca de las acciones realizadas por sus autoridades y éstas establezcan amplios márgenes de certidumbre sobre sus actos ante la ciudadanía.

La transparencia y el acceso a la información pueden coadyuvar a detonar procesos de participación innovadora y propositiva de la ciudadanía a favor de la construcción de gobiernos municipales cuyas acciones y decisiones sean abiertas al escrutinio público y a la presentación de información sobre las razones de realizar tal o cual acto.

Mediante el ejercicio de la transparencia y el acceso a la información, los ciudadanos pueden disponer de gobiernos controlados en el uso del poder, en la asignación de los cargos y los presupuestos, espacios y programas públicos. La transparencia y el acceso a la información son herramientas mediante las cuales la ciudadanía puede exigir que se exponga a la vista pública las acciones de los gobiernos municipales.

Se trata de regresar al municipio su carácter ciudadano y público a través del derecho al acceso a la información y la transparencia, como una práctica y un discurso a implementarse, preferentemente de manera conjunta, entre las autoridades y ciudadanía. Después de todo, el esfuerzo de sentar nuevas bases institucionales en el municipio sobre los pilares de la transparencia y el acceso a la información deberá formar parte de las acciones preventivas para enfrentar a la corrupción, tomando como base, el ámbito municipal.

Bibliografía

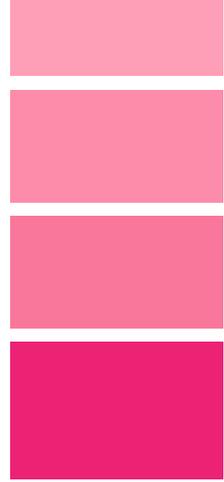
- Aguilar, A., Inoue, A. y Ramírez, K. (Coords.). (2015). *Desarrollo municipal. Una visión contemporánea*. UAEM.
- Bartra, A. (1996). Federalismo y democracia. *El papel de los municipios en el desarrollo social*. Instituto Maya, A.C.
- CESEM. (2006). *Visión Ciudadana Municipalista*. Fundación Rosa Luxemburg-CESEM.
- Colectivo Cimtra. (2018). *Evaluación de Transparencia a las capitales: luz y sombras 2018*. Disponible en: http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2018/05/Evaluación-31-capitales_Luz-y-Sombras.pdf
- _____. (2019). *Evaluación de capitales Cimtra 2019*. Disponible en: <http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2019/06/CIMTRA-resultados-1.pdf>
- IGLOM. (2007). *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*. Senado de la República LX Legislatura- IGLOM.
- INAI. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.
- INEGI. (2015). Censo nacional de gobiernos municipales y delegacionales. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cngmd2015/default.aspx>
- Jiménez, J. (2017). *Hacia una nueva agenda de transparencia acceso a la información y rendición de cuentas en el ámbito local en México*.
- Klitgaard, R. (2000). *Contra la corrupción*. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2000/06/pdf/klitgaard.pdf>
- _____. (Coords.). (2017). *Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción*. Comunidad PIRC-CIDE-Ayuntamiento de Morcoto.
- Merino, M., Hernández, J. y Avilés, E. (Coords.). (2019). *Gobierno local y combate a la corrupción: un nuevo diseño municipal en México*. Comunidad PIRC-CIDE-Conacyt.
- _____. (2003). *La Transición Votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*. Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, J., Estrada, J. y Ojeda, J. (Coords.). (2017). *Transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto*. BUAP/ICGDE- ORFIS-Cimtra-CLACSO.
- Ojeda, J. y Meyer, J. (Coord.). (2016), *Democracia y ciudadanía. El camino de la transparencia*. UAP-CLACSO-Cimtra.
- Reta, C. (Coord.). (2018). *Municipalistas y municipalismo en México*. INAP.
- Rodríguez, C. (2009). *Luchas municipalistas en México. Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*. UAM-Xochimilco.



Un Congreso con crisis de confianza puede fortalecerse si es transparente

Mariana Niembro





¿Qué pasa si las instituciones representativas traicionan en vez de servir a la democracia y a la libertad?¹³

Hanna Pitkin

Introducción

Hasta 1997, el Congreso mexicano fue una institución que no contaba con la atención ciudadana y mediática que tiene en la actualidad. Se trataba del primer gobierno dividido en el régimen priista. A partir de este momento, en donde el partido en el gobierno no cuenta con mayoría en la Cámara de Diputados, se inicia una nueva etapa para el Congreso que sigue en proceso de construcción en materia de pluralidad, acceso a la información, rendición de cuentas, innovación de procesos internos y acercamiento con la ciudadanía.

En nuestra democracia, la transparencia es un pilar necesario para el fortalecimiento de las instituciones y su relación con los ciudadanos, quienes son cada vez más exigentes en el actual contexto de la revolución tecnológica, el desarrollo de herramientas de comunicación digital y el aumento de canales informativos. Como afirma Jacqueline Peschard: “la transparencia es una de las variables de la ecuación de la gobernabilidad democrática”¹⁴ y es en este sentido, que las instituciones se encuentran con grandes desafíos para aumentar su credibilidad y fortalecer su vínculo con la ciudadanía.

13 Pitkin Hanna. 1985. El Concepto de Representación. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.

14 Peschard Jacqueline. 2015. Transparencia y partidos políticos. Cuadernos de transparencia. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México. pág. 12



Sergio López Ayllón ha señalado que las reformas constitucionales que establecen el derecho de acceso a la información como derecho fundamental de todas las personas en nuestro país dio inicio a un proceso de cambio institucional y cultural de gran envergadura que exige perfeccionar nuestras instituciones, facilitar la rendición de cuentas y construir mejores ciudadanos, con más poder, pero también con mayores responsabilidades.¹⁵

Siguiendo con esa noción, este espacio tiene como finalidad exponer la importancia de fortalecer la transparencia en el Congreso ante un contexto de desconfianza y poca conexión con la ciudadanía. Posteriormente, abordaré la experiencia desde Borde Político para compartir los retos que en materia de transparencia enfrentamos en la actualidad. Finalmente sugeriré algunas rutas para fortalecer el ejercicio de la transparencia al interior del Congreso y los posibles caminos para aumentar el interés de la ciudadanía y su participación.

Percepción ciudadana del Congreso

Los poderes legislativos en sus dos ámbitos, federal y local, tienen la función originaria de representar a la ciudadanía que los eligió. Es decir, cumplen la función de llevar la voz de las personas que les eligieron a la toma de decisiones. Es por ello que los poderes legislativos son las instituciones democráticas por excelencia, ya que no sólo reflejan la pluralidad de la composición social de quienes ejercen su voto, sino la diversidad de agendas y demandas ciudadanas canalizadas a través de los partidos políticos y cada vez más, a través de ciertos perfiles de candidaturas y agendas muy específicas. Nuestro sistema electoral, al contemplar la mayoría relativa y la representación plurinominal, permite que todos los votos de la ciudadanía tengan un peso en la configuración de los plenos donde se toman las decisiones legislativas. A diferencia del Poder Ejecutivo en donde gana quien obtenga un voto más, dejando a las demás opciones fuera del ejercicio de poder. De esta manera, es el Congreso en donde se han visto reflejadas las intenciones diferenciadas de la ciudadanía por configurar congresos más plurales o no, según sea el caso en los momentos específicos de nuestra historia democrática.

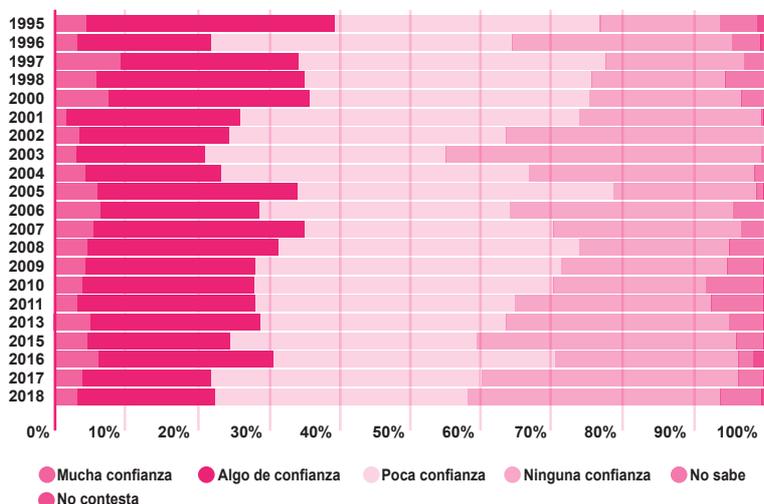
Diversos estudios han ido registrando a lo largo del proceso democrático la percepción ciudadana con respecto a la democracia y particularmente del Congreso. Según las cifras reveladas por los resultados más recientes del Latinobarómetro 2018¹⁶ sobre la percepción de la democracia, encon-

15 López Ayllón Sergio. 2009. El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana. Cuadernos de transparencia. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México. pág.8

16 Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>

tramos que el 38 por ciento afirma que le parece lo mismo un régimen democrático que uno no democrático, mientras que el 37.8 por ciento percibe a la democracia como la mejor forma de gobierno. Si lo comparamos con los datos del primer estudio realizado en 1995 podemos inferir que posiblemente la democracia ha dejado desencantada a la ciudadanía en México. En ese entonces el 49.3 por ciento percibía a la democracia como la forma de gobierno preferible, mientras que el 21.9 por ciento no veía diferencia entre un gobierno autoritario y uno democrático. Al mismo tiempo, el estudio arroja otro dato interesante, y es que se reduce de un 15.4 a un 10.9 por ciento, las personas que señalan que en algunas circunstancias un gobierno autoritario es preferible. Estos datos pueden interpretarse desde diversas aristas y deben reconocerse en aras de plantear una solución al problema de nuestra democracia y de la representación política con la finalidad de reconducir el camino hacia su fortalecimiento. Lo que es cierto es que las personas reflejan un descontento con la forma de gobierno de las últimas décadas, tanto que un régimen autoritario y uno democrático no tienen diferencia para el 38 por ciento de las personas encuestadas.

En lo que toca específicamente al Poder Legislativo, el Latinobarómetro señala que la confianza en el Congreso Federal desde 1995 a 2018, incluida en las categorías de *mucha* y *algo de confianza* nunca ha avanzado más del 30 por ciento como lo indica la siguiente gráfica.



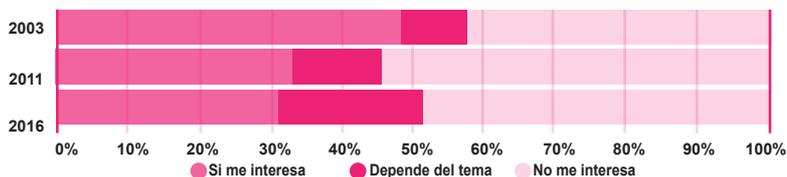
Fuente: Latinobarómetro <http://www.latinobarometro.org/>

Resalta que el año en que aumentó la categoría de *mucha confianza* fue cuando inició el gobierno dividido en 1997. El año electoral 2000, fue otro momento en que aumentó esa categoría, para mantenerse en los años posteriores por debajo del 6 por ciento. Esto podría indicar la expectativa de las y los encuestados con la apertura del Congreso a la pluralidad política y, probablemente, con la alternancia en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, las categorías de *algo, poca y ninguna confianza* son las más elegidas por las y los encuestados desde 1995 hasta 2018.

Por su parte el Informe País 2015¹⁷ revela que a nivel nacional las instituciones con un menor nivel de confianza son los diputados y los partidos políticos, que están por debajo del 20 por ciento. Los partidos cayeron 16 puntos, pasando de 35 a 19 por ciento en tres años según se indica. Podría inferirse que la percepción de la ciudadanía hacia el Congreso coincide con la de los partidos políticos. Esto revela no sólo la necesidad, sino la oportunidad que tienen el Congreso de reconstruir, replantear y /o resignificar la relación entre representantes y representados en un nuevo contexto de exigencia democrática. Asimismo, el desafío de los partidos políticos por aumentar su confianza y conducirla hacia el espacio legislativo.

Otros datos interesantes los arroja la Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM realizada en 2017,¹⁸ que indica cómo ha ido disminuyendo el interés de los encuestados por los temas que se discuten en el Congreso. Pasan, en términos porcentuales, de 45.8 en 2003, a 31.1 en 2011, hasta llegar a 30.1 en 2016.

Mientras que el desinterés empezó en 38.8 por ciento en 2003, aumentando a 49 en 2011, y disminuyendo a 44.8 por ciento en 2016. No obstante, y aunque se trata de un menor porcentaje al de los datos pasados, el interés por temas particulares a discusión en el Congreso ha ido en aumento, iniciando con un 8 por ciento en 2006, subiendo a 10.6 en 2011 y alcanzando un 16.2 en 2016.



Fuente: Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional del IJUNAM http://www.losmexicanos.unam.mx/MexicanosConstitucion/pdf/Mexicanos_Constitucion.pdf

17 Instituto Nacional Electoral y Colegio de México. 2015. Informe *País sobre la calidad de la ciudadanía en México*. Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdfpp.127-128

18 Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2017. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Disponible en: http://www.losmexicanos.unam.mx/MexicanosConstitucion/pdf/Mexicanos_Constitucion.pdf pp.154-156

Esta encuesta indica que la edad de las y los ciudadanos más interesados en los temas que se discuten en el Congreso son, por un lado el rango de 15 a 24 años de edad , y por otro lado el rango de 35 a 44 años, ambos grupos se identifican con personas que cuentan con estudios de preparatoria, licenciatura y posgrado. Se infiere entonces, que mientras más conocimiento se tenga del papel fundamental del Congreso en nuestra democracia, mayor podría ser el interés de mantenerse informado de sus decisiones y posiblemente el interés de incidir y participar en su proceso.

La crisis de representación atraviesa a todas las instituciones legislativas del mundo. La brecha cada vez mayor entre las personas escogidas para ejercer la labor representativa y su electorado ha ocasionado una desconexión que se ve reflejada en la baja confianza ciudadana hacia la institución y el desinterés por informarse e involucrarse en el proceso de toma de decisiones. Por otro lado, las instituciones, los partidos políticos y las persona elegidas como representantes en las instituciones legislativas, no han innovado en la manera de comunicarse con la ciudadanía en un contexto económico, político y social que requiere respuestas puntuales a las diversas problemáticas que enfrenta el país y ante una ciudadanía con acceso a mayor información y a medios tecnológicos para expresar su desacuerdo.

Experiencia de Borde Político

En 2012 formamos Borde Político, una organización de la sociedad civil cuyo primer objetivo fue crear un portal con información sobre el Congreso de la Unión enfocado en un ranking de legisladores denominado Borde Score. Desde nuestra perspectiva los sitios oficiales tienen información que no comunica lo sustantivo y no ofrece narrativas innovadoras que informen a la ciudadanía no especializada la labor de la institución legislativa y, particularmente, sobre el actuar de sus representantes.

En un primer momento, nos abocamos a revisar la información que se muestra en los sitios oficiales para construir indicadores que no dependieran de información que debiéramos pedir vía solicitud de información. Es decir, elegimos aquella información de transparencia proactiva que el Congreso ofrece para mantener nuestra herramienta lo más vigente posible. La primera intención fue construir una calificación de comisiones legislativas por tratarse de los órganos donde se procesan las propuestas, donde se construye el dictamen de reforma y por tratarse del primer espacio plural de discusión de las iniciativas. Aquí ya nos encontramos con un primer sesgo y una primera afectación a nuestro derecho de acceso a la información. Actualmente no se cuenta con la información necesaria para poder dar seguimiento puntual al proceso legislativo que atraviesa cada una de las

propuestas, es decir, se tiene la iniciativa, un resumen, el turno que le da la mesa directiva y el estatus dentro de los micrositos de cada comisión. Sin embargo, si se tiene interés en una iniciativa particular, no se puede tener acceso al proceso de dictaminación, al calendario de los trabajos legislativos, ni saber cuándo se presenta el dictamen y se discute en comisiones. Tampoco es claro el proceso para participar y recibir opiniones por parte de las organizaciones de la sociedad, expertos, académicos, cabilderos, etc. En este sentido, encontramos diversas carencias en la información para poder dar seguimiento a lo que debiera ser la información sustantiva para observar y vigilar el proceso legislativo.

Por ello, decidimos realizar los perfiles de las y los legisladores con ciertos indicadores construidos a partir de la información disponible. El Borde Score fue una métrica de 0 a 100 puntos que permite comparar el trabajo de las y los representantes, sin duda este ejercicio fue un primer paso para evaluar el ejercicio de la labor legislativa, que es compleja y abarca diversas aristas, pero significó un proyecto relevante para seguir impulsando la exigencia de mayor apertura de información y datos. Este proyecto fue cuestionado por parte de quienes conforman el Congreso aduciendo errores en la información, sin embargo, desde Borde apelamos al uso de la información oficial en las páginas y en la urgencia de garantizar datos abiertos para poder realizar estudios más complejos que nos aporten áreas de oportunidad para fortalecer a la institución legislativa.

Para construir el *Borde Score* se utilizó el método *web scrapping*¹⁹ para bajar información de las páginas oficiales de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, así como del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación para respaldar alguna omisión en las páginas oficiales.

El *web scraping* se realiza cuando los datos de las páginas web no se encuentran en datos abiertos. Aquí vale la pena diferenciar un *dato público*, que se encuentra publicitado en algún sitio y el dato abierto que debe cumplir con ciertos requisitos como: disponibilidad, oportunidad, usabilidad, confiabilidad, exactitud, consistencia, integridad, completitud.²⁰ En este sen-

19 Se denomina *web scrapping* a una técnica utilizada para recortar información de páginas web basada en rutinas de script. Las páginas web son documentos escritos en lenguaje de marcado de hipertexto (HTML) y, más recientemente, XHTML que se basa en XML. El concepto de *web scrapping* se encuentra en "International Journal on Future Revolution in Computer Science & Communication Engineering. An Overview On Web Scraping Techniques And Tools", en *International Journal on Future Revolution in Computer Science & Communication Engineering*. Disponible en: http://www.ijfrcsce.org/download/browse/Volume_4/April_18_Volume_4_Issue_4/1524638955_25-04-2018.pdf

20 Para entender en qué consisten los datos abiertos, se puede consultar el Estándar de Datos Abiertos. Es un modelo que tiene como objetivo compartir e intercambiar información con mayor eficiencia. Son un conjunto de reglas que permiten estandarizar arquitectura de software y datos abiertos para cumplir con todos los principios de disponibilidad, oportunidad, usabilidad, confiabilidad, exactitud, consistencia, integridad y completitud. Open Data Charter. Carta Internacional de Datos Abiertos. Disponible en: <https://opendatacharter.net/principles-es/>

tido podemos decir que el Congreso de la Unión en México no ha adoptado medidas innovadoras de apertura en su información como ya lo hicieron los congresos de Chile y Brasil, Suecia, Noruega, Reino Unido, Escocia e Italia.²¹ Contar con una agenda en materia de innovación en la apertura legislativa brindaría mayores herramientas a la ciudadanía, academia y sociedad civil para coadyuvar en el fortalecimiento de nuestro Congreso.

Borde nace y se contextualiza en el marco del nacimiento de una propuesta innovadora que intenta trazar nuevas rutas hacia la apertura. Esta iniciativa fue impulsada Barack Obama, denominada como *Open Government*. Este concepto de apertura da un respiro a los problemas de los Estados democráticos y plantea diversos retos en el marco de la sociedad de la información y la expansión del espacio político con diversos actores a diversos niveles de interacción. Del concepto de gobierno abierto se impulsó la necesidad de apertura en las demás instituciones del Estado, como los poderes judiciales y legislativos. De ahí surge la exigencia de las agendas de justicia abierta y parlamento abierto.

Rafael Rubio (2017), señala que es lógico que los cambios estructurales, organizativos, culturales, normativos o políticos que incorpora el *Open Government* afecten al sistema representativo. La Sociedad de la Información, al introducir nuevas variables en los comportamientos sociales, nuevas posibilidades de interacción y mayores oportunidades de comunicación, propicia un concepto de Parlamento que supone una evolución con respecto a la institución parlamentaria clásica, pero para nosotros la respuesta pasa, no por más tecnología sino por una mayor apertura, que no es siempre lo mismo, actuando con transparencia, fomentando la participación ciudadana y promoviendo la colaboración. (Rubio, 2017: 14-15)

Las exigencias de los diversos grupos sociales actuales son cada vez más sofisticadas y van más allá de entrar a sitios oficiales con información a destajo y a canales que transmitan algunos de los procesos legislativos. Cuando se habla de Parlamento Abierto se exige una agenda de transparencia y apertura innovadora que, en primera instancia, reconozca el derecho de la ciudadanía de acceder a la información necesaria para poder conocer, validar, acompañar o rechazar las decisiones que el conjunto de representantes votan para el bienestar de todas y todos.

En segunda instancia, la democracia en tiempos de la sociedad de la información tiene el desafío de incorporar herramientas innovadoras que

21 Ver listado de herramientas institucionales de Parlamento Abierto en Rubio Rafael, Vela Ricardo. 2017. El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. España. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. pp. 206-211

reconfiguren la relación representante/representado. Por ejemplo, si bien las redes sociales y las plataformas *wikis* no podrían reemplazar un ejercicio legislativo apelando a una democracia directa, sí pueden enriquecer los procesos desgastados del parlamento clásico para configurar, por un lado, una nueva forma de ejercer el poder, y por el otro, una nueva forma de ejercer ciudadanía. En este sentido recuperamos la idea de una agenda de apertura que tenga como elemento primigenio la transparencia para después fortalecerse con tecnología y espacios de colaboración y cocreación legislativa.

Se pueden reconocer los esfuerzos que ha realizado los últimos años el Congreso de la Unión para cumplir en materia de transparencia. Actualmente se encuentran las iniciativas, los dictámenes que serán votados en el pleno el mismo día de su publicación, así como las votaciones de las y los legisladores, la información de cada integrante del pleno, así como su trabajo legislativo. Sin embargo, los formatos siguen siendo cerrados y no cumplen con estándares de datos abiertos. Esto lo confirman los dos diagnósticos realizados por las organizaciones que conformamos la Alianza para el Parlamento Abierto.²² El segundo diagnóstico²³ realizado en 2017 señala que la Cámara de Diputados cuenta con el 0% de avance en materia de datos abiertos y software libre, mientras que el Senado de la República alcanza tan solo un 18 por ciento con cierta información descargable.

Propuestas para un Congreso transparente

Laura Valencia recoge en su libro *La representación parlamentaria*²⁴ las cuatro funciones que Joseph LaPalombara propone después de revisar diversas legislaturas en el mundo: representación y agregación de intereses, educación y socialización política, elaboración de leyes y supervisión y vigilancia. La función representativa y de agregación de intereses se refiere al vínculo entre el electorado y las y los integrantes del Congreso dentro del proceso legislativo, es decir, es el mecanismo por el que se recogen las demandas de la ciudadanía, la capacidad de integrarlas por parte de las y los legisladores

22 La página web de las organizaciones que conforman la Alianza para el Parlamento Abierto, aporta una descripción de los principios que conforman el concepto: Derecho a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas, información parlamentaria, información presupuestal y administrativa, información sobre legisladores y servidores públicos, información histórica, datos abiertos y no propietario, accesibilidad y difusión, conflictos de interés y legislan a favor del gobierno abierto. Alianza para el Parlamento Abierto. Disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

23 *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. Alianza para el Parlamento Abierto. 2017. Disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>

24 Valencia Escamilla Laura. 2007. *La representación parlamentaria*. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura. México. <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/representa.pdf> pp.181-205

para llevar a cabo una toma de decisiones que involucre la diversidad de opiniones; la función de educación y socialización política se refiere a la necesidad del debate y la deliberación como mecanismo para hacer del conocimiento público los problemas y las soluciones que se proponen de manera comprensible; la elaboración de leyes indica la parte procesal, de técnica jurídica y legislativa para redactar reformas y votarlas; y las de supervisión y vigilancia que el Congreso ejerce sobre la fiscalización del gobierno. Estas funciones suponen la existencia de un entramado institucional, operativo y burocrático complejo en donde se posee, genera y transforma una cantidad importante de información pública. Ese cambio cultural e institucional que apunta López Ayllón debe ser un principio que el Congreso asuma en su quehacer cotidiano, primero porque la ley en la materia al ser sujeto obligado lo mandata a cumplir con la publicidad de toda la información en su posesión, y segundo, porque la ventaja institucional de asumir un plan de transparencia y apertura preferentemente utilizando la tecnología beneficia los procesos internos y la toma de decisiones, pero además, tiene la posibilidad de comunicar sus resultados y rendir cuentas a la sociedad.

En este espacio se plantea la idea de que un congreso con crisis de confianza puede fortalecerse si es transparente. Entendiendo a la transparencia como una de las variables de la ecuación democrática como apunta Peschard, ésta debe ser la detonadora de esas transformaciones institucionales y culturales indispensables para fortalecer instituciones democráticas. El Congreso tiene la oportunidad no sólo debe cumplir su papel como una institución garante del derecho de acceso a la información, sino para revertir y enfrentar lo que apuntan los diversos estudios con respecto a la percepción negativa y la desconfianza por parte de la ciudadanía, que de no atenderse podría mermar en los avances hacia la construcción de una democracia sustantiva.

La sociedad de la información aporta una gran oportunidad al Congreso para innovar en aquella institución con estructuras burocráticas que no se han apropiado de los nuevos paradigmas de tecnología y apertura y, por lo tanto, no le han permitido transitar y asumir en su práctica diaria la transparencia y la rendición de cuentas. Es urgente fortalecer al Congreso de la Unión en aras de contar con un verdadero contrapeso a los demás poderes del Estado y en esa lógica es que se proponen las siguientes recomendaciones en el actual escenario político para impulsar cambios estructurales de fondo:

1. En el contexto de discusión y aprobación de una nueva Ley Orgánica del Congreso de la Unión se sugiere abrir la discusión a la pluralidad de actores para recoger las demandas ciudadanas e incorporar en

la medida de lo posible obligaciones de establecer una agenda de innovación y apertura institucional que incluya datos abiertos, estrategias de comunicación bidireccional y espacios abiertos de reflexión y debate para la colaboración y cocreación de legislación. En resumen, incorporar la definición de parlamento abierto con todos sus principios y los mecanismos para hacer realidad esos preceptos en toda la labor del Congreso.

2. Incorporar a la formación de funcionarios, legisladores y cuerpos técnicos la cultura de la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas, con el fin de cambiar el paradigma de la función pública y su obligación de fungir como institución garante del ejercicio de derechos.

El paradigma del parlamento abierto debe ser abordado en toda su complejidad y no reducirla a realizar foros temáticos o convocar a mesas de trabajo a expertos, academia y organizaciones de la sociedad civil. Mientras más se innove en materia de transparencia y participación ciudadana más posibilidades habrá para el fortalecimiento de la confianza en las instituciones legislativas.

Parte del desafío que tienen las instituciones garantes del derecho de acceso a la información, como lo son las instituciones legislativas, contempla el impulso de una ciudadanía más informada para poder participar en los procesos de toma de decisión. Vale la pena retomar y repensar las funciones legislativas de educación cívica y socialización que propone Joseph LaPalombara que parten de la necesidad de establecer la agenda pública por medio de la deliberación y el debate. Su libro *Politics Within Nations*, publicado en 1974, reducía esta función a la tribuna de los plenos legislativos. Parece que, adecuando esta función a los tiempos que vivimos, las posibilidades de impulsar educación cívica y socialización puedan no solo fortalecerse al interior del congreso por medio del debate y la deliberación pública, sino trascender las fronteras legislativas hacia las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, como pueden ser las plataformas interactivas, las redes sociales y los procesos de comunicación bidireccional y cocreación que impulsan los principios de parlamento abierto.

Los datos de los diversos estudios citados no son alentadores. Sin embargo, si retomamos el que se refiere al interés de dar seguimiento a temas particulares que ha aumentado del 8 por ciento en 2006 al 16.2 por ciento en 2016, se podría pensar que la apropiación e implementación de una agenda de Parlamento Abierto que supone un ejercicio permanente de la transparencia y una apertura en los procesos de toma de decisiones podría sino aumentar, por lo menos mantener el interés de ese rango de población. No obstante, se debe asumir que, de no activar un plan de transparencia,

apertura, rendición de cuentas y participación ciudadana, los datos en los diversos estudios de percepción no van a cambiar.

México ha sido reconocido a nivel mundial por su marco normativo en materia de transparencia y acceso a la información por parte del *Global Right to Information Ranking*. Sin embargo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019, el 74.4 por ciento de las personas conocen de su derecho a solicitar información pública pero solo el 3.4 lo ha llevado a cabo. Esta diferencia entre contar con una legislación de avanzada y el ejercicio del derecho por parte de las personas indica el desafío que se enfrenta para que la ciudadanía se apropie de su derecho y lo ejerza.

La mayor utilidad social de la información legislativa es aportar a la rendición de cuentas sobre la toma de decisiones del Congreso y su afectación a la vida cotidiana de las personas. Es decir, la transparencia legislativa es el primer paso para que la ciudadanía conozca las reformas que se votan, el trabajo que se realiza para poder dar seguimiento al actuar de sus representantes. La transparencia es el primer eslabón necesario para impulsar, junto con otras medidas como las que se han planteado en este espacio, una ciudadanía participativa e informada y responsable.

En suma, la transparencia legislativa es un arma poderosa para la ciudadanía con la que podrá monitorear a sus representantes, participar en la toma de decisiones y saber si es que ese representante cumplió con sus propuestas, su agenda y cuestionar si vale la pena reelegirle o no. Es decir, con transparencia, innovación y apertura las y los mexicanos podemos participar en la conformación del circuito de representación política de forma más responsable y activa.

La desconfianza en el Congreso debe disminuir si buscamos fortalecer nuestra democracia. En esta coyuntura política de mayorías legislativas se podrían dar avances importantes para resignificar la labor del Congreso e innovar con un plan robusto de Parlamento Abierto que configure un nuevo panorama para garantizar la rendición de cuentas hacia su electorado. Por que sólo un Congreso transparente podrá ser representativo.

Bibliografía

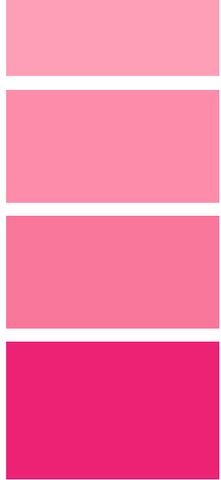
- Alianza para el Parlamento Abierto. 2017. *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. Disponible en: <https://www.parlamentoabierto.mx/diagnostico2017/>
- Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2017. Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Disponible en: http://www.losmexicanos.unam.mx/MexicanosConstitucion/pdf/Mexicanos_Constitucion.pdf
- Instituto Nacional Electoral y Colegio de México. 2015. Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México. Disponible en: https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/DECEYEC/EducacionCivica/Documento_Principal_23Nov.pdf
- International Journal on Future Revolution in Computer Science & Communication Engineering. *An Overview On Web Scraping Techniques And Tools del International Journal on Future Revolution in Computer Science & Communication Engineering*. Disponible en: http://www.ijfrcsce.org/download/browse/Volume_4/April_18_Volume_4_Issue_4/1524638955_25-04-2018.pdf
- López Ayllón, S. (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*. Cuadernos de transparencia. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México.
- Peschard; J. (2015). *Transparencia y partidos políticos*. Cuadernos de transparencia. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México.
- Open Data Charter. (s.f). *Carta Internacional de Datos Abiertos*. Disponible en: <https://opendatacharter.net/principles-es/>
- Pitkin, H. (1985). *El Concepto de Representación*. España. Centro de Estudios Constitucionales.
- Rubio, R. y Vela, R. (2017). *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. España. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Valencia, L. (2007). *La representación parlamentaria*. H. Cámara de Diputados, LX Legislatura. México. Disponible en <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/representa.pdf>



**La transparencia como una herramienta
para avanzar en el acceso
a la justicia para las mujeres**

Ana Pecova





Introducción

Por años, Gabriela vivió violencia física a manos de su pareja. A pesar de que se separó de él, las amenazas seguían escalando y Gabriela decidió solicitar apoyo de las instituciones. Su historia le resultó poco creíble al ministerio público, el cual determinó que faltaban pruebas en contra de su agresor. Gabriela tuvo que solicitar un amparo de la ley para que el poder judicial le ordenara al ministerio público actuar en su caso. Si bien la respuesta pronta es esencial en este tipo de casos, el poder judicial se tomó 28 meses para otorgarle a Gabriela una orden de protección para mantener alejado a su agresor. Mientras tanto, su vida siguió en riesgo.

Ximena es una mujer española. En el 2004 se casó con un mexicano y tuvieron un hijo. Varios años después decidieron separarse. En el juicio de guarda y custodia el juez falló en su contra utilizando el argumento de que Ximena desconocía los valores tradicionales de la familia. Para el juez, Ximena no cumplía con el rol de “madre mexicana” y no entendía, como los mexicanos, los conceptos de amor, solidaridad y familia. El juez de distrito que revisó el amparo reiteró el fallo original, otorgándole la custodia al padre bajo el argumento de que es mejor para el niño criarse con su padre porque ambos son hombres. Han pasado cuatro años desde que Ximena vio a su hijo por última vez.

Lorena es una mujer indígena del estado de Chiapas. Es madre soltera de tres hijos. Uno de ellos tiene parálisis cerebral. Vivían en condiciones de pobreza extrema y Lorena no tenía la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de su familia. Su vida cambió cuando un hombre le ofreció un trabajo: tenía que transportar marihuana desde su pueblo en Chiapas hasta la



Ciudad de México. Hace cinco años Lorena fue detenida y sentenciada por contrabando de drogas, está en prisión esperando a cumplir una sentencia firme de 10 años. Ninguno de sus hijos está con ella. La petición de una sanción coherente con su situación no fue escuchada por el juez, quien se negó a ver el contexto del que provenía Lorena a pesar de que éste fue crucial para la comisión del delito.

Estos son algunos de los casos que hemos documentado en EQUIS Justicia para las Mujeres A.C. (EQUIS) durante los últimos cuatro años. Son historias de mujeres en circunstancias diferentes y que ocurrieron en lugares distintos. Sin embargo, tienen en común que son historias que muestran injusticias que ocurren cuando las mujeres se enfrentan al aparato de justicia.

En México, el cuarto país más impune a nivel global,²⁵ no es exagerado decir que no hay acceso a la justicia para nadie, hombres ni mujeres. Sin embargo, los retos que las mujeres enfrentan cuando se acercan a las instituciones de justicia son muchas veces diferentes y están directamente relacionados con el género.

Para empezar, ser mujer aumenta las posibilidades de vivir ciertos tipos de violencia. En concreto, la violencia familiar y la violencia sexual. Por ejemplo, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe 2019), que mide la incidencia delictiva y la victimización de personas adultas, las mujeres representan 87.9 por ciento de las víctimas de violación y 91.8 por ciento de otros delitos sexuales, como el hostigamiento, el exhibicionismo, los tocamientos y los intentos de violación. También representan 87.9 por ciento de las personas golpeadas por un familiar y 100 por ciento de las personas violadas sexualmente por un familiar.

El género no únicamente es un factor que determina el tipo de violencia que puede llegar a vivir una persona. En EQUIS Justicia para las Mujeres nos hemos dedicado a demostrar que el género también puede llegar a afectar el acceso a la justicia, o la respuesta de las autoridades a las violaciones de derechos y las injusticias. La discriminación contra las mujeres está presente en todos los aspectos de la vida y ningún espacio, público o privado, está completamente libre de estereotipos y prejuicios.

Cuando las mujeres se acercan a las instituciones de justicia, muchas veces se enfrentan, no solo a deficiencias importantes en las capacidades institucionales, como que es insuficiente el personal que opera y que no hay los recursos materiales necesarios y que están en condiciones precarias,

25 Índice Global de Impunidad México 2018. Universidad de las Américas en Puebla.

sino también a actitudes que sugieren que la violencia es normal, merecida y que debería ser tolerada. Estas narrativas fomentan la impunidad y obstaculizan el acceso a la justicia para las mujeres.

Reconociendo la discriminación histórica de las mujeres, en las últimas dos décadas el Estado mexicano ha impulsado importantes esfuerzos acompañados por numerosos recursos –que no han sido suficientes– para promover la igualdad de género y garantizar el acceso a justicia para las mujeres. Se han abierto fiscalías especializadas, centros de justicia e institutos de las mujeres. Se han promovido distintos protocolos para guiar la actuación de los operadores de justicia y se han capacitado un gran número de policías, fiscales, peritos y jueces. Sin embargo, los resultados no han sido visibles. Hay ciertas violencias, como los feminicidios y homicidios de mujeres, que han aumentado y hay otras, como la sexual o la familiar, que permanecen constantes. La impunidad tampoco se ha reducido. Los pocos datos disponibles muestran importantes obstáculos en cada paso de la ruta de acceso a la justicia.

Por poner un solo ejemplo, en el 2016, según el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se iniciaron solo 12 mil 945 investigaciones por el delito de violación en todo el país. Si sabemos que en este mismo año alrededor de 600 mil mujeres mayores de 15 años fueron violadas según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, queda claro que la mayoría de los casos de violación en nuestro país no se denuncian. En ese mismo año, según el Censo Nacional de Impartición de Justicia, solo mil 527 casos de violación llegaron a los tribunales, lo cual indica otra brecha importante: aquella entre la investigación y la judicialización de un caso. Finalmente, según ese mismo censo, solo 364 personas fueron sentenciadas por violación en todo el país.²⁶

Ante esta situación, en EQUIS nos hemos dado la tarea de abordar la pregunta de por qué, a pesar de la supuesta voluntad política y los recursos invertidos, no está mejorando el acceso a la justicia de las mujeres. ¿Qué instituciones han sido responsables de la implementación de los esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia? ¿Cuáles han sido los resultados?

En la búsqueda de respuestas para estas preguntas hemos encontrado un aliado importante –aunque poco tradicional– en la transparencia. El uso de las herramientas de transparencia y acceso a la información nos ha ayudado a conseguir la información necesaria para realizar un monitoreo y una evaluación sobre la manera en la que han estado operando algunas de las políticas e instituciones principales en materia de acceso a la justicia. Este tipo de

26 Los datos provienen de Estefanía Vela Barba, “#MeToo”. *Reforma*, 31 de marzo de 2019.

análisis es urgente y necesario y es el primer paso para mejorar la respuesta institucional cuando nuestros derechos han sido violados. Sin saber qué necesita ser fortalecido, cambiado o eliminado, difícilmente podemos esperar alguna mejora. Son evaluaciones que, además, nos ayudan a frenar la corrupción, optimizar los ya escasos recursos –tanto económicos, como humanos– y a cumplir de manera más eficiente con los estándares y compromisos nacionales e internacionales que nuestro Estado ha asumido. Por eso decimos que la transparencia es una herramienta esencial para fortalecer el acceso a la justicia para las mujeres.

A continuación quiero ofrecer una serie de ejemplos de cómo la transparencia se ha vuelto una pieza fundamental del trabajo y la lucha de EQUIS. El propósito de estos ejemplos es ahondar en la importancia de la transparencia y su utilidad para realizar diagnósticos más certeros de las políticas e instituciones encargadas de garantizar derechos. Dada la naturaleza de EQUIS, los ejemplos están enfocados en el sistema de justicia y en los derechos de las mujeres, pero bien podría hacerse lo mismo para otros temas. La invitación es, precisamente, a que así se utilice.

1. La justicia que no es transparente tampoco puede ser justa

Los pocos casos a los que hemos tenido acceso a través del trabajo que realizamos en EQUIS sugieren que las mujeres enfrentan numerosas injusticias en su contacto con las autoridades. A menudo, a las mujeres se les juzga con base en estereotipos, a partir de los roles de género y lo que se espera de una “buena” madre, esposa o hija. Así como lo muestran los casos descritos al inicio del texto, estas narrativas están presentes cuando las mujeres aparecen como víctimas y también cuando son acusadas de la comisión de un delito.

Estos casos nos obligan a hacernos algunas preguntas cruciales, por ejemplo, ¿qué tan comunes son las prácticas discriminatorias en nuestro sistema de justicia? ¿Con base en qué criterios toman sus decisiones nuestros juzgadores? ¿Se juzga diferente a hombres y mujeres? Lamentablemente, en México no contamos con suficiente información para poder responder a estas preguntas.

Las sentencias judiciales son una de las principales fuentes de información para poder determinar la calidad de justicia que recibimos las personas. Son un documento que nos puede ayudar a saber si en efecto existen diferencias en el acceso a la justicia entre diferentes grupos. Se dice que los jueces hablan a través de sus sentencias, pues es ahí donde exponen sus argumentos sobre por qué decidieron de una u otra forma. Es solo a

través de las sentencias que podemos verificar si los jueces basan sus argumentos en la Constitución y los tratados internacionales. Es solo a través de las sentencias donde podemos ver las sanciones que fijan, si los jueces son congruentes a lo largo del tiempo, si tienen algunos sesgos o si sus fallos son entendibles para la mayoría de las personas. Es decir, con las sentencias en mano sería fácil saber cómo, dónde, por qué y a quién le falla la justicia.

Sin embargo, en nuestro país, el acceso a las sentencias está fuertemente limitado. La única excepción es el Poder Judicial de la Federación: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, que son quienes publican todas sus sentencias. En las entidades federativas, el escenario es sumamente preocupante porque la mayoría de los tribunales superiores de justicia no publican sus sentencias, por lo que es imposible saber cómo trabajan los tribunales que se encargan de resolver la mayoría de los asuntos que aquejan a la ciudadanía (familiares, civiles, mercantiles y penales).²⁷ Estos tribunales actualmente operan como cajas negras entre cuyos muros nadie sabe qué ocurre.²⁸

Para poder determinar con precisión el grado al que los poderes judiciales estatales cumplen con sus obligaciones de transparencia, en el 2015, EQUIS realizó el diagnóstico Verificación de Cumplimiento con la Obligación de Transparentar Sentencias Judiciales.²⁹ El ejercicio incluyó una revisión exhaustiva de las páginas web de los 32 tribunales estatales utilizando cuatro principios que debe caracterizar la información en manos del Estado: 1) si la información es pública, 2) si está completa, 3) si el acceso a la

27 Según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (2018), en el 2017 ingresaron aproximadamente 2 millones de asuntos a los tribunales estatales. (De estos, los penales representaban 6.9 por ciento, mientras que los familiares representaban 40.9 por ciento, los civiles 30.2 por ciento y los mercantiles 20.9 por ciento). Según el Censo de Impartición de Justicia Federal (2018), en el 2017, ingresaron aproximadamente 1 millón de asuntos a los juzgados y tribunales de circuito. (De estos, los penales representan 22.5 por ciento, mientras que los administrativos representan 32.4 por ciento, los labores 20.9 por ciento y los civiles 20.3 por ciento). El informe sombra para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre el Acceso a la Justicia para las Mujeres Indígenas, presentado por EQUIS Justicia para las Mujeres, Intersecta, Red Nacional de Refugios, Red Nacional de Abogadas Indígenas y CEPIADET, A.C. en junio de 2019. Disponible en: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Informe-sombra_CERD_ESP.pdf

28 Verificación de cumplimiento con la obligación de transparentar sentencias judiciales. Diagnóstico de situación. EQUIS Justicia para las Mujeres. (2015). Disponible en: <http://equis.org.mx/project/verificacion-de-la-obligacion-de-transparentar-sentencias-judiciales-diagnostico-de-situacion/>

29 Verificación de cumplimiento con la obligación de transparentar sentencias judiciales. Diagnóstico de situación. EQUIS Justicia para las Mujeres. (2015). Disponible en: <http://equis.org.mx/project/verificacion-de-la-obligacion-de-transparentar-sentencias-judiciales-diagnostico-de-situacion/>

información es oportuno y permanente, y 4) si la información es accesible. Los resultados fueron sumamente preocupantes ya que ningún tribunal obtuvo una evaluación completamente satisfactoria, pues en ningún caso se cumplió cabalmente con todos los principios de transparencia.

La entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAIP) ese mismo año trajo retrocesos adicionales en cuanto el acceso a las sentencias judiciales. Esta nueva Ley, en su artículo 73, fracción II,³⁰ estableció que los poderes judiciales únicamente tenían la obligación de poner a disposición del público las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público. ¿Qué implica esto? Que los poderes judiciales no tienen la obligación de publicar todas las sentencias, sino únicamente aquellas que consideran son de interés público. El concepto “interés público”, aplicado al poder judicial, puede ser útil para determinar a qué sentencias se les va a dar una mayor difusión entre la ciudadanía. Dado que los recursos son limitados, es mejor aprovecharlos para difundir criterios novedosos que impactan directamente el ejercicio de los derechos de las personas. El concepto de “interés público”, sin embargo, no debe servir para determinar qué sentencia se publica o no. Todas deben ser publicadas. Adicionalmente, la LGTAIP no definió qué debía entenderse por interés público, dejándolo en manos de las autoridades estatales –tanto congresos, como juzgadores– decidir qué mostrarle a la ciudadanía. Como lo hemos documentado en nuestro informe *(In) Justicia Abierta*,³¹ hoy a raíz de estos cambios hay 19 estados que no han hecho pública ni una sola sentencia durante los últimos dos años. En otras palabras, en 19 estados no existen ni siquiera las condiciones mínimas para saber qué tipo de justicia obtienen ni las mujeres, ni nadie.

El poder judicial ha expresado reiteradamente su compromiso con la promoción de la igualdad de género tanto dentro de su estructura institucional, como en su trabajo y sus sentencias. En 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación impulsó el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, una herramienta jurídica para guiar a los juzgadores en cómo incorporar la pers-

30 Artículo 73. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los sujetos obligados de los poderes judiciales federal y de las entidades federativas deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

- I. Las tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación o en la gaceta respectiva de cada tribunal administrativo, incluyendo, tesis jurisprudenciales y aisladas.
- II. Las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público.
- III. Las versiones estenográficas de las sesiones públicas.
- IV. La relacionada con los procesos por medio de los cuales fueron designados los jueces y magistrados.
- V. La lista de acuerdos que diariamente se publiquen.

31 EQUIS Justicia para las Mujeres. (2019). *(In) Justicia Abierta*. Disponible en: <http://equis.org.mx/injusticia-abierta/>

pectiva de género en su trabajo. Sin embargo, seis años después, no queda claro qué tanto se ha utilizado –ni cómo se ha utilizado– este documento. Durante su formación jurídica, nuestros juzgadores han estado alejados de los conceptos de igualdad y no discriminación, y ahora se les exige que los incorporen en sus sentencias. Por eso, los retos no han sido menores. Para resanar estas deficiencias, el poder judicial ha invertido numerosos recursos en capacitaciones en materia de género y derechos humanos.

A través de solicitudes de acceso a la información dirigidos a todos los poderes judiciales en el país, en EQUIS hemos documentado que entre el 2008 y 2017 se han utilizado al menos 596 millones 614 mil 199 pesos en capacitaciones para fortalecer los conocimientos del personal en esta materia.³² Decimos “al menos”, porque ante la falta de información sistematizada y el hecho de que muchas veces las capacitaciones las ofrecen y pagan otras dependencias como los institutos locales de las mujeres, es imposible obtener información completa sobre todos los recursos que se han invertido en esta estrategia. El análisis por entidad federativa revela que el estado cuyo poder judicial invirtió más en capacitaciones es Veracruz, con un total de 116 millones 507 mil y 397 pesos gastados en este periodo. Solo en el 2009, el poder judicial de este estado gastó casi 34 millones 60 mil 312 pesos para capacitar su personal, lo cual es más que el presupuesto invertido por parte de Colima, Morelos, Tamaulipas y Yucatán juntos durante 10 años.

La información recabada a través de las herramientas de transparencia también nos mostró que las capacitaciones son repetitivas, ofrecidas por personas que desconocen la labor jurisdiccional, y que los que menos asisten en las aulas son justo los impartidores de justicia. Lo más preocupante, sin embargo, es la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación del impacto de las capacitaciones. ¿Cómo saber si las capacitaciones están sirviendo? ¿Qué nos podría indicar que vamos por buen camino? Para esto necesitamos mirar las sentencias.

Actualmente no existe un mejor indicador sobre los avances o retos que se presentan en la impartición de justicia que las mismas sentencias que emite el poder judicial. No importa cuántos recursos se inviertan o cuantas capacitaciones se organicen, si no podemos medir el impacto de estos esfuerzos en las sentencias, difícilmente podemos esperar que den buenos resultados. El acceso a las sentencias es una precondition esencial para abrir el camino y empezar a movernos hacia una justicia que es accesible y libre de discriminación. No cabe duda que la justicia que no es transparente, tampoco puede ser justa.

32 Pecova, A. (2018). “¿De qué sirven las capacitaciones sobre perspectiva de género en el poder judicial?”, en *Letras Libres*.

En respuesta a esta situación, EQUIS, a través del colectivo #LoJustoEsQueSepas,³³ ha impulsado una iniciativa ciudadana que busca garantizar la transparencia de las sentencias judiciales como un paso necesario para fortalecer el acceso a la justicia y combatir la corrupción y la impunidad. La iniciativa, que propone reformar la fracción II del artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Justicia Pública para obligar a todos los poderes judiciales a publicar todas sus sentencias, fue presentada en las cámaras de diputados y senadores y en ambas obtuvo respaldo unánime de los representantes de los distintos partidos políticos. Estamos convencidas que esta reforma representa un paso muy importante hacia una justicia abierta que garantiza los derechos de todos. Sin embargo, difícilmente dará los resultados esperados sin una masa crítica ciudadana que dé seguimiento puntual a su implementación en la práctica.

2. La transparencia como herramienta clave para fortalecer el acceso a la justicia para mujeres que han sido víctimas de violencia

El derecho de acceso a la justicia es un derecho fundamental y un pilar básico del Estado de derecho. Sin el acceso a la justicia, las personas no podrán hacer oír su voz, hacer valer sus derechos o hacer frente a la discriminación. El acceso a la justicia no abarca únicamente los procesos judiciales y la actuación de las autoridades de justicia en resolver conflictos. Si partimos de la premisa que no todas las personas pueden acceder a la justicia en igualdad de condiciones, entonces es importante que el derecho de acceso a la justicia también busque abordar las condiciones que pueden llegar a poner a las personas en situación de desventaja y afectar la calidad de su acceso a la justicia. Por otro lado, las sentencias difícilmente pueden ser consideradas el punto final de la ruta de acceso a la justicia. Las sentencias más bien representan el inicio de una fase crítica que busca garantizar la reparación de daños, abriendo el paso a una serie de oportunidades para impulsar acciones que buscan atender las condiciones que llevaron a la violación de los derechos de las personas. En el caso de las mujeres que han sido víctimas de violencia, esto significa contar con programas e instituciones que ofrecen atención integral, pero también que buscan prevenir la violencia.

Una de las políticas más integrales que se ha impulsado para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia en México ha sido

33 El colectivo está integrado por EQUIS Justicia para la Mujeres (EQUIS), México Evalúa, Borde Político, Artículo 19, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), Controla tu Gobierno y FUNDAR Centro de Análisis e Investigación.

la creación de los Centros de Justicia para las Mujeres (Cejum). Los centros surgieron ante las exigencias de la sociedad civil organizada de que se cumplieran cabalmente las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales,³⁴ así como de las sentencias impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al Estado Mexicano en los casos de Inés Fernández,³⁵ Valentina Rosendo Cantú³⁶ y el caso “Campo algodoner”.³⁷

Los Cejum fueron creados por la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) en 2010, como espacios integrales que concentran servicios interinstitucionales y especializados de atención con perspectiva de género para mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos. En pocas palabras, los Cejum unen bajo el mismo techo todos los servicios que una mujer que ha sido víctima de violencia puede llegar a necesitar.

Como otras políticas, los Cejum parten de la idea que la violencia de género es un problema multidimensional y que, por lo tanto, se requiere de estrategias variadas e integrales. Es por eso que, llegando al Cejum, las mujeres que han sido víctima de violencia pueden presentar una denuncia formal, recibir atención médica, apoyo psicológico, llevar a cabo un juicio, recibir entrenamiento para fortalecer su autonomía económica y otros servicios, mientras sus hijos e hijas están acogidos y acompañados.

Los Cejum responden a un fenómeno marcado por el género: la violencia familiar. Si eres mujer, las probabilidades de enfrentar este tipo de violencia aumentan significativamente. En proporción, más mujeres (33 por ciento) que hombres (12 por ciento) son asesinadas al interior de su hogar.³⁸ Es más común que las mujeres sean asesinadas por su pareja, esposo o alguien con el que han tenido alguna relación afectiva.³⁹ Aunque los patrones de los asesinatos de mujeres en México han estado cambiando en años recientes –esto se debe a fenómenos como la Guerra contra las drogas y la militarización de la seguridad pública–, el informe *Claves para entender*

34 Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

35 CIDH. “Caso Fernández Ortega y otro vs. México”. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C. No. 215.

36 CIDH. “Caso Rosendo Cantú y otra vs. México”. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C. No. 216.

37 CIDH. “Caso González y otras (Campo algodoner) vs. México”. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C. No.205.

38 Área de Derechos Sexuales y Reproductivos y Data Cívica. (2019). Claves para entender y prevenir los asesinatos de mujeres en México, p. 45-53. Disponible en: <http://datacivica.org/assets/pdf/claves-para-entender-y-prevenir-los-asesinatos-de-mujeres-en-mexico.pdf>

39 Ibidem.

y prevenir los asesinatos de mujeres en México publicado este año por Data Cívica y el Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del CIDE, confirma que el hogar sigue siendo un lugar mucho más inseguro para las mujeres que para los hombres. Es decir, la violencia familiar requiere atención pronta, eficaz e integral, de lo contrario, muchos de estos casos pueden escalar y acabar en feminicidios. Aunque los Cejum fueron pensados como una política para mejorar la atención de mujeres víctimas de violencia, si cumplieran eficazmente con sus tareas, podrían jugar un papel importante en la prevención de feminicidios.

En EQUIS estamos convencidas de que solo con instituciones sólidas, transparentes y estables se pueden llegar a tener un efecto duradero. Por eso, y dada la importancia de la tarea que enfrentan los Cejum, en el 2015 nos dimos la tarea de examinar la estabilidad institucional de esta política pública. La revisión inicial arrojó un gran vacío de información, por lo que utilizamos solicitudes de acceso a la información pública como la principal estrategia de recolección de datos. Las preguntas fueron dirigidas a los 33 Cejum que se reportaban activos en el momento del estudio. El cuestionario buscaba evaluar su marco normativo, operación y financiamiento.

Los hallazgos de la investigación fueron decepcionantes. Encontramos que, a pesar de que esta es la principal política del Estado mexicano para garantizar el acceso a la justicia a las mujeres que han sido víctimas de violencia, los Cejum no tienen estabilidad normativa y no están contemplados en ninguna ley. En la mayoría de los estados, los centros han sido creados por acuerdo o decreto de los gobernadores o fiscales. Esto quiere decir que estarán operando hasta que haya voluntad política y ésta no siempre va a coincidir con la necesidad para los servicios que ofrecen. La revisión de la estructura orgánica reveló que casi todos dependen de las procuradurías o fiscalías en los estados en los que operan. El problema con esto es que no solo no tienen suficiente autonomía, sino que así se perpetúa la idea de que el acceso a la justicia es solamente un asunto de procuración de justicia, lo cual contradice la principal idea sobre cual se desarrollaron los Cejum: que la violencia de género es un problema multidimensional.

La operación de los Cejum también está afectada por la falta de personal propio. La mayoría de los trabajadores de los Cejum pertenece a otras dependencias, como fiscalías, secretarías de salud, poder judicial, etc. Por un lado, esto reduce la posibilidad de que las que trabajan en los centros sean personas capacitadas para atender casos de violencia de género, y por otro, estas personas se rigen con base en los reglamentos de operación de las instituciones a las que pertenecen. Es decir, si el personal

de la Secretaría de Salud labora de 9 de la mañana a 5 de la tarde, el CEJUM no va a tener personal médico fuera de este horario, aunque muchos de los casos de violencia doméstica se presentan en los horarios de la madrugada. Asimismo, nuestra investigación arrojó que los Cejum no siempre están a cargo de las personas mejor calificadas para dirigir este tipo de instituciones, pues muchos de los perfiles de quienes están a cargo no exigían ninguna experiencia ni formación en derechos humanos y género. Aún más importante, una tercera parte de los Cejum ni siquiera contaban con criterios para elegir a la persona titular del centro. Es difícil esperar que los centros den los resultados esperados si no están en manos expertas, ni son operados por las personas mejor preparadas para apoyar a las víctimas de violencia.

Únicamente 11 de los 33 Cejum que en 2015 operaban a lo largo del territorio mexicano contaban con algún tipo de plan operativo. Es decir, la mayoría no tenía un diagnóstico, plan de actividades u objetivos claros para guiar su trabajo. ¿Cómo esperar que van a llegar y proveer servicio adecuado a las víctimas sin saber cuántas mujeres en su estado necesitan sus servicios, cuáles son sus necesidades, ni tener un plan para llegar a ellas?

Es importante señalar que durante el ejercicio de evaluación enfrentamos numerosos obstáculos para obtener la información necesaria. Muchas veces se nos entregó información incompleta y confusa. Esto fue más notable en relación con la información presupuestaria. A veces, incluso, no se nos otorgaba ningún tipo de respuesta. Esto nos llevó a concluir que los Cejum tienen serias deficiencias en cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas y en su relación con la ciudadanía.

Para garantizar el óptimo funcionamiento de los Cejum, deben contar con información sistematizada, así como con personal enfocado en generar información pública y otorgarla a la ciudadanía y a las organizaciones civiles interesadas. Toda política pública se tiene que poder evaluar. Esta es una precondition necesaria para poder mejorar y fortalecer las políticas públicas que actualmente operan en el país. Mientras los Cejum no fortalezcan la rendición de cuentas, para que las personas podamos evaluar cómo operan y cuál es el impacto de su operación, el Estado mexicano les va a seguir fallando a las víctimas de la violencia de género.

3. La transparencia como herramienta para garantizar el acceso a la justicia para todas las mujeres

El acceso a la justicia no solo es un derecho básico, sino también un derecho universal. Es un derecho que les pertenece a todas las personas, a aquellas

que han sido víctimas de algún delito, pero también a aquellas que han sido acusadas de cometer un delito. Desde el movimiento feminista tradicionalmente nos hemos enfocado en estudiar y señalar los retos en el acceso a la justicia que enfrentan las mujeres que han sido víctimas de violencia, principalmente la violencia de género. Sin embargo, mucho menos tiempo se ha dedicado a estudiar los obstáculos que enfrentan las mujeres que han sido vinculadas a un proceso, acusadas de un delito. Esto, a pesar de que en la última década su número ha aumentado de manera desproporcionada.

Las mujeres representan el cinco por ciento de la población penitenciaria, y siguen siendo una minoría en las prisiones mexicanas.⁴⁰ Sin embargo, el número de mujeres encarceladas está creciendo mucho más rápido. Uno de los fenómenos que ha contribuido a esta tendencia es sin duda la Guerra contra las drogas. Los delitos contra la salud, o delitos de drogas se han convertido en la principal causa de encarcelamiento de mujeres en el fuero federal. En el fuero común, entre 2015 y 2017, según datos de EQUIS, se ha presentado un aumento de 103 por ciento en el número de mujeres que han sido encarceladas por estos delitos.⁴¹ ¿A qué se debe el aumento tan dramático de las mujeres en prisión?

Las explicaciones son múltiples. No cabe duda que cada día más mujeres se involucran en el narcotráfico. Sin embargo, en el marco de la Guerra contra las drogas, estos delitos también se persiguieron más. El aumento en el número de mujeres, en otras palabras, también está directamente relacionado con algunas características intrínsecas de nuestras instituciones de justicia. En México la capacidad de investigar y resolver delitos serios, complejos, y a veces transnacionales, es prácticamente nula. Los únicos casos que procesa nuestro sistema de justicia son los delitos en flagrancia. Las mujeres que tradicionalmente se han desempeñado en los eslabones más bajos de las redes delictivas, principalmente cumpliendo el papel de “mulas”, o las que transportan la mercancía sin muchas veces saber el valor real de lo que llevan, lógicamente han sido las principales víctimas de esta política. Se les intercepta en el camino y se les condena con penas duras de prisión. Los jueces raramente toman en cuenta el contexto de estas mujeres, sus características o las razones que las llevaron a involucrarse

40 Según el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del Órgano de Prevención y Readaptación Social, en octubre de 2019, las mujeres representaban 5 por ciento de la población privada de la libertad (10 mil 519 mujeres) y los hombres representan 94.80 por ciento (191 mil 702 hombres). En el fuero común, las mujeres representan 5 por ciento y en el fuero federal, 6.39 por ciento.

41 EQUIS Justicia para las Mujeres. (2017). *Políticas de drogas, mujeres y encarcelamiento*. Disponible en: <http://equis.org.mx/project/politicas-de-drogas-genero-y-encarcelamiento-en-mexico-una-guia-para-politicas-publicas-incluyentes/>

en este tipo de actividades. Lo único que ven es un delito y la pena que este conlleva. Además, su captura no tiene absolutamente ningún efecto en la manera en la que operan las grandes redes delictivas. Una mujer rápidamente será reemplazada por otra. No solo no ganamos en seguridad, sino que perpetuamos injusticias con estas políticas.

A través de entrevistas con mujeres privadas de libertad para la elaboración del informe *Mujeres, prisiones y políticas de drogas*, EQUIS documentó que son muchas las mujeres en prisión que reportan serias violaciones a su derecho de acceso a la justicia, desde detenciones arbitrarias, falta de acceso a un defensor público, falta de acceso a un proceso en lengua indígena, hasta violaciones y tortura, incluida la tortura sexual, por parte de las autoridades.⁴²

Ante este panorama, investigamos quiénes son las mujeres que están llenando nuestras prisiones. ¿Cuáles son sus circunstancias? y ¿Cómo y dónde cumplen las penas? Para ello hicimos una revisión exhaustiva de la información públicamente disponible.

La poca información que encontramos estaba dispersa y no siempre desagregada por sexo, sobre todo cuando quieren verse diferencias entre delitos. Para llenar los grandes vacíos que se nos quedaron, decidimos enviar solicitudes de acceso a la información a todas las autoridades penitenciarias. No solo encontramos que el Estado no tiene información sobre la población privada de libertad, sino que poco le interesa saber de ella. A pesar de que estas mujeres viven graves violaciones de sus derechos, son invisibles, tanto para las autoridades, como para la sociedad.

Entre lo que documentamos en este proceso fue, por ejemplo, que existe un importante subregistro de mujeres indígenas.⁴³ Según las autoridades penitenciarias, Chihuahua es el estado con el mayor número de mujeres indígenas privadas de libertad. Chiapas y Oaxaca nos reportaron tener solo cinco mujeres indígenas privadas de libertad por delitos contra la salud, y la Ciudad de México, una. Esto contradice la información recolectada a través de entrevistas directas con mujeres encarceladas en estos estados, donde pudimos documentar un mayor número de mujeres indígenas que

42 Para datos sobre la tortura que viven las mujeres desde su arresto, basados en la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, véase Vela, E. y Torreblanca, C. (2019). "¿Qué podemos esperar de la Guardia Nacional?", en *Animal Político: El Foco*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/el-foco/que-podemos-esperar-de-la-guardia-nacional/>

43 En un Informe sombra que sometimos al Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial, documentamos las fallas de las bases de datos públicas actualmente existentes en lo que a la discriminación racial se refiere. Véase Informe sombra para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre el Acceso a la Justicia para las Mujeres Indígenas, presentado por EQUIS Justicia para las Mujeres, Intersecta, Red Nacional de Refugios, Red Nacional de Abogadas Indígenas y CEPIADET, A.C., en junio de 2019 y que está disponible en: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Informe-sombra_CERD_ESP.pdf

además nos dieron testimonios de importantes violaciones en su debido proceso, incluyendo la falta de traductores. Las mujeres extranjeras son otro grupo invisible en nuestras prisiones. Según información de EQUIS, la gran mayoría (66 por ciento) de las extranjeras que sirven pena en las prisiones mexicanas son mujeres originarias de Estados Unidos y Colombia. Estas mujeres se enfrentan a procesos y sistemas legales desconocidos, a menudo en un idioma extranjero y sin acceso a una defensa adecuada.

Para nuestro sistema penitenciario tampoco es relevante saber cuántas de las personas que están en prisión son parte de la comunidad LGBT. La discriminación por orientación sexual y por identidad y expresión de género es recurrente en nuestro país, y las prisiones no solo no son la excepción, sino que muchas veces exacerban esa discriminación. Sin embargo, la mayoría de las autoridades penitenciarias consideran que contar con esta información –sobre la realidad de las personas de la comunidad LGBT en las prisiones– es violatorio del derecho a la privacidad e “irrelevante para el expediente jurídico y administrativo”. Lo que preocupa es que no contar con esta información muchas veces fomenta la discriminación.

Aún más invisibles en el sistema penitenciario son las mujeres con alguna discapacidad. Las respuestas a las solicitudes de acceso a la información revelaron un gran desconocimiento del tema y el manejo de conceptos anticuados y estigmatizantes. Cuando si se trata de registrar la realidad que viven las personas con discapacidad, a menudo se utiliza una definición problemática, donde la discapacidad se reduce solo a la discapacidad física o aquella que es “visible”. Ninguna de las autoridades reconoce la existencia de la discapacidad múltiple, por ejemplo.

El estudio *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento* deja clara la urgencia de empezar a visibilizar las mujeres privadas de libertad, sus necesidades y circunstancias. Contar con esta información es necesario no solo para atender las violaciones al derecho de acceso a la justicia de estas mujeres, sino también para diseñar políticas públicas que promuevan su reinserción una vez que salen de la prisión. Las autoridades tienen la obligación de empezar a documentar la información relevante sobre las mujeres en prisión y hacerla disponible para el escrutinio público. Esto último es también una de las exigencias del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) que en su última observación⁴⁴ al Estado mexicano le exigió voltear hacia las mujeres en prisión, fomentar el respeto a sus derechos, principalmente el derecho de acceso a la justicia, y reconoció que las punitivas políticas de

44 <https://www.gob.mx/conavim/articulos/las-recomendaciones-del-comite-cedaw-a-mexico>

drogas se han convertido en un mecanismo que exagera la discriminación estructural y la violencia contra las mujeres.

En el caso de mujeres vinculadas a la comisión de algún delito, la transparencia es una estrategia que arroja luz sobre un grupo cuyas necesidades han sido tradicionalmente ignoradas. Es una herramienta que nos ayuda a asegurarnos de que el derecho de acceso a la justicia sea efectivamente un derecho que pueden ejercer todas las personas.

4. La transparencia como herramienta de incidencia por los derechos de las mujeres

El acceso a la justicia en condiciones de igualdad y libre de discriminación difícilmente llegará a ser una realidad si no se garantiza la transparencia. Sin acceso a datos e información que nos permita dar seguimiento y evaluar los esfuerzos que emprenden las autoridades, no podremos saber si las políticas que se están implementando son acciones idóneas, ni tampoco podremos saber el impacto que podrían tener. Por eso, la transparencia es tanto una herramienta, como un objetivo en la lucha por un mejor acceso a la justicia para las mujeres.

Vincular la agenda feminista con la de gobierno abierto y la transparencia es un esfuerzo relativamente nuevo. Aún existen retos para incorporar plenamente las herramientas de transparencia por parte de las organizaciones que luchan por los derechos de las mujeres. Sin embargo, cada vez somos más las organizaciones que tenemos claro que sin transparencia no hay justicia.

Hace unos años en EQUIS hicimos un esfuerzo por documentar nuestra experiencia, así como la de otras organizaciones tanto de México, como de Latinoamérica, en el uso de las herramientas de transparencia para avanzar nuestras propias agendas. En el *Toolkit: ¿Cómo usar el derecho a la información para incidir en la agenda feminista?*,⁴⁵ se describe una variedad de casos, con el principal objetivo de animar a más organizaciones a empezar a utilizar estas herramientas para avanzar sus objetivos.

La organización Corporación Humanas de Chile utiliza la transparencia para trabajar alrededor de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, así como el caso de la Coordinadora de la Mujer en Bolivia que utiliza las solicitudes de acceso a la información para monitorear y evaluar la actuación de los ministerios en política pública enfocada en atender la violencia de género. En el caso de México, además de la experiencia de EQUIS, también se sistematizaron los esfuerzos del Instituto de Liderazgo

⁴⁵ EQUIS. (2018). *Toolkit: ¿Cómo usar el derecho a la información para incidir en la agenda feminista?* Disponible en: <http://equis.org.mx/toolkit/>

Simone de Beauvoir (ILSB) para obtener información sobre la estrategia de embarazo adolescente, así como los del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) en dar seguimiento a la Norma Oficial Mexicana 046 que regula los servicios de acceso al aborto por violación.

Uno de los principales aprendizajes de las organizaciones que ya incorporan las herramientas de transparencia en su quehacer es que ayudan para la investigación, diagnóstico, monitoreo y evaluación que son esenciales para realizar incidencia en leyes y políticas públicas relacionadas con las diferentes agendas feministas.

Sin embargo, también se documentaron algunos obstáculos para que estas herramientas se utilicen más, por ejemplo, que es necesario hacer los procesos de solicitud de acceso a la información más inclusivos y accesibles a diferentes grupos de personas.

Actualmente, la transparencia requiere de una gran inversión de recursos y tiempo, esto dificulta que sea aprovechada como una herramienta de incidencia a corto plazo. Además de la falta de capacidad suficiente entre las organizaciones de sociedad civil, también encontramos falta de conocimiento por parte del personal gubernamental encargado de otorgar información sobre si ésta existe y dónde puede ser encontrada. Asimismo, destacó la falta de recursos invertidos por parte de los gobiernos para tener la información ordenada, sistematizada y en formatos accesibles. Esto por supuesto incluye la ausencia de datos abiertos, mediante los que se pueda obtener información desagregada por género u otras categorías.

Conclusiones

Sin transparencia no hay justicia

Cada uno de los apartados en este texto tiene ejemplos del trabajo de EQUIS Justicia para las Mujeres que recurren a las herramientas de transparencia como un mecanismo clave para acercarse a su objetivo principal: garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y libre de discriminación. Lo que la experiencia de EQUIS muestra es que las herramientas de transparencia son necesarias para poder obtener la información necesaria y realizar el seguimiento y la evaluación a los esfuerzos del Estado para combatir la violencia contra las mujeres y garantizar su acceso a la justicia. Incorporar las herramientas de transparencia en las agendas feministas abre nuevas oportunidades de trabajo y hace nuestros esfuerzos más estratégicos, otorgándoles credibilidad y sustento. Sin embargo, lo que los ejemplos buscan mostrar es que para EQUIS justicia para las Mujeres, la

transparencia no solo es una herramienta de trabajo, sino a lo largo del tiempo se ha ido convirtiendo en un objetivo en sí mismo.

El camino recorrido nos muestra que sin transparencia y mecanismos de rendición de cuentas el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad y libre de discriminación nunca se hará realidad. No importa cuántos recursos se inviertan o cuantas instituciones especializadas se abran, si no podemos monitorear su trabajo y evaluar su impacto, difícilmente llegaremos a donde queremos llegar. Las buenas políticas públicas se tienen que poder evaluar. De lo contrario no nos sirven de mucho. Por eso, además de exigir el fin de la discriminación y violencia contra las mujeres, es importante que el movimiento por los derechos de las mujeres también nos sumemos a la lucha por una mayor transparencia y mejor rendición de cuentas por las instituciones encargadas de proteger y garantizar nuestros derechos.

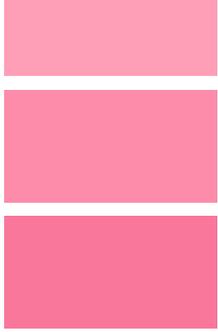
La transparencia no solo ayuda a avanzar las agendas feministas, sino lo que el caso de EQUIS Justicia para las Mujeres muestra es que desde el movimiento feminista tenemos mucho que aportar para promover la transparencia y lograr un mundo más justo.

Bibliografía

- CIDH. (2009). *Caso González y otras (Campo algodnero) vs. México*. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C. No.205.
- _____. (2010). *Caso Fernández Ortega y otro vs. México*. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C. No. 215.
- _____. (2010). *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C. No. 216.
- Data Cívica y del Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del Programa de Derecho a la Salud del CIDE. (2019). *Claves para entender y prevenir los asesinatos de mujeres en México*. Disponible en: <https://datacivica.org/assets/pdf/claves-para-entender-y-prevenir-los-asesinatos-de-mujeres-en-mexico.pdf>
- EQUIS Justicia para las Mujeres. (2015) Verificación de cumplimiento con la obligación de transparentar sentencias judiciales. *Diagnóstico de situación*. Disponible en: <http://equis.org.mx/project/verificacion-de-la-obligacion-de-transparentar-sentencias-judiciales-diagnostico-de-situacion/>
- _____. (2017). *Políticas de drogas, mujeres y encarcelamiento*. Disponible en: <http://equis.org.mx/project/politicas-de-drogas-genero-y-encarcelamiento>

celamiento-enmexico-una-guia-para-politicas-publicas-incluyentes/

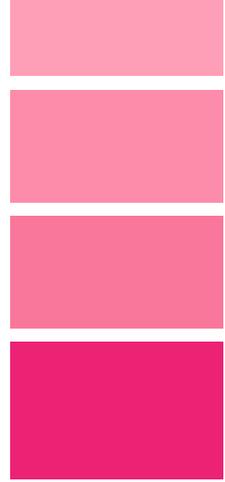
- _____. (2018). *Toolkit: ¿Cómo usar el derecho a la información para incidir en la agenda feminista?*. Disponible en: <http://equis.org.mx/toolkit>
- _____. Intersecta, Red Nacional de Refugios, Red Nacional de Abogadas Indígenas y CEPIADET, A.C. (2019) Informe sombra para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre el Acceso a la Justicia para las Mujeres Indígenas. Junio de 2019. Disponible en: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Informe-sombra_CERD_ESP.pdf
- _____. (2019). *(In) Justicia Abierta*. Disponible en: <http://equis.org.mx/injusticia-abierta/>
- Inegi.(2018) *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/>
- Le Clercq, J. y Rodríguez. S. (coord.). (2018). *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*. UDLA, UDLAP, Jenkins Graduate School, CESIJ. Disponible en <https://www.udlap.mx/igimex/>
- Pecova, A. (2018). “¿De qué sirven las capacitaciones sobre perspectiva de género en el poder judicial?”. *Letras Libres*.
- Vela, E. (2019). “#MeToo”. *Reforma*. 31 de marzo de 2019.
- Vela, E. y Torreblanca, C. (2019). “¿Qué podemos esperar de la Guardia Nacional?”, en *Animal Político: El Foco*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/el-foco/que-podemos-esperar-de-la-guardia-nacional/>



**Los rezagos de la seguridad
ciudadana en la agenda pública
de transparencia**

David Ramírez de Garay

S



I

Estudiar la diversa gama de factores que están involucrados en la generación de inseguridad es un ejercicio que requiere de información. Gran parte de esta información proviene de fuentes institucionales, pero las fuentes institucionales pueden generar información estadística y sus procesos administrativos crean información susceptible de convertirse en un dato de utilidad estadística. Los datos que se derivan de procesos administrativos son de gran utilidad para entender aspectos de la inseguridad, en donde las instituciones juegan un papel relevante para la comprensión de un problema específico.

Por ejemplo, en 1982 el criminólogo George L. Kelling (Rutgers) y el politólogo James Q. Wilson (Harvard) publicaron en la revista *The Atlantic* "Broken Windows", el artículo sobre criminología más citado del mundo. El trabajo ofrece una respuesta a por qué el crimen urbano se concentra en ciertas zonas y no en otras. Su visión del problema plantea que vecindarios con un gran número de grafitis, ventanas rotas y autos abandonados tienen un problema de desorden social. La falta de orden indica que la comunidad tiene una baja capacidad para regularlo por medio del control social. Los potenciales criminales leen estas condiciones y asumen que hay una mayor probabilidad de que sus actividades no sean detectadas y/o castigadas. De ahí que la criminalidad se concentre en unas zonas y no en otras.

Rápidamente, esta explicación tuvo una gran recepción entre los tomadores de decisiones y entre las agencias locales de seguridad pública. Su traducción a política pública se focalizó en atender los indicadores de desorden social bajo el concepto de tolerancia cero. Esto incluyó combatir las señales del contexto urbano y comportamientos menores que podrían alterar el orden social. En la práctica esto resultó en un incremento de las detenciones y arrestos de los habitantes de zonas de alta criminalidad.



Uno de los pilares de la estrategia de tolerancia cero en Nueva York fue el conocido *stop-and-frisk*. Este procedimiento permitía a la policía realizar un cateo físico de cualquier persona que a juicio del policía representara una sospecha razonable (*reasonable suspicion*). El objetivo era encontrar objetos peligrosos o ilegales y desincentivar su uso.

Durante varios años, esta práctica se implementó como parte de una estrategia para reducir la criminalidad y rápidamente se reprodujo en otras ciudades de los Estados Unidos bajo la imagen de que constituía una buena práctica de política pública susceptible de ser replicada y adaptada en otras latitudes. Una imagen construida sobre sus apoyos políticos y no sobre la evidencia empírica.

Con el paso de los años se incrementó la información generada por las ciudades que implementaron la política de ventanas rotas. Con esta información se comenzaron a realizar evaluaciones sobre los efectos de la perspectiva y del *stop-and-frisk*. Uno de los puntos más importantes de este proceso fue que la reducción de la incidencia registrada en ciudades como Nueva York no estaba relacionada con la política de ventanas rotas. (O'Brien, D., Farrell, C. y Welsh, B. 2019).

Por el contrario, la nueva evidencia mostró que las estrategias punitivas como ventanas rotas estaban generando otro tipo de problemas. Este es el caso de las detenciones aleatorias. Gracias a la información generada por los reportes policiales en las detenciones realizadas durante el periodo fue posible constatar que el *stop-and-frisk* no había repercutido en el descenso de la incidencia. Por el contrario, esta política había incrementado de manera significativa las quejas y las detenciones de grupos minoritarios como afroamericanos y latinos. (Fratello, J., Rengifo, A. y Trone, J. 2013).

Estas prácticas, lejos de reducir la incidencia criminal, tuvieron consecuencias que hicieron más compleja la lucha contra la seguridad. El empleo de estereotipos raciales como el principal criterio detrás de las detenciones, no solo afectó de manera directa los contactos entre policías y grupos minoritarios, sino que también hizo más difícil la relación entre las policías y los grupos. Esta tensión ha dado lugar a otros conflictos importantes que han develado el uso de estrategias particularmente severas y que violan los derechos humanos de grupos étnicos específicos. (Fagan y Davies, 2000).

Otro ejemplo interesante es el uso de cámaras de vigilancia como un método para disuadir la criminalidad. El uso de videovigilancia se apoya en las teorías situacionales del crimen, en especial en la teoría del Diseño Medioambiental (DM). (Jacobs, 1961). El DM incluye diversas formas de modificar el contexto urbano para disminuir la probabilidad de una conducta criminal. Una de las intervenciones más socorridas es el incremento de

cámaras de videovigilancia o CCTV por sus siglas en inglés. Esta herramienta ha alcanzado tal popularidad que actualmente es difícil encontrar alguna propuesta para mejorar la seguridad en cualquier ciudad del mundo que no incluya la instalación de cámaras como una de las herramientas estelares.

No obstante, ¿la instalación de CCTV tiene algún impacto en la reducción de la incidencia? Gracias a la información acumulada y que ha sido sistematizada como evidencia, el día de hoy hay suficientes estudios para ponderar el entusiasmo generado por la videovigilancia. Gracias a ello, en el mejor de los casos podemos decir que la evidencia a su favor es ambigua. Este no es un hecho menor en vista de la ubicuidad del CCTV en temas de seguridad. En este sentido, las evaluaciones más recientes han mostrado que sus efectos varían enormemente de acuerdo con el tipo de delito (robo de autos) y a la localidad donde se implementa (áreas residenciales y las zonas céntricas de una ciudad). (Lim y Wilcox, 2017).

Estudios similares han encontrado que los efectos dependen de las condiciones en las que se realiza la instalación y si las cámaras están siendo sujetas a un monitoreo y acciones proactivas por parte de la policía (Piza, E., et. al, 2014 y 2015). De lo contrario, no hay efectos verificables en este tipo de medidas.

II

Los ejemplos anteriores, más que hablar de la aplicación de una teoría, hablan de un proceso virtuoso de la política pública. Una idea generada por especialistas académicos logra abrirse camino en la esfera de los tomadores de decisiones y termina alimentando un programa o un conjunto de estrategias que son implementadas por una instancia gubernamental. Tras el inicio de la implementación, esta comienza a generar información administrativa y estadística que servirá para la posterior evaluación del programa. Con esta información, los especialistas pueden conocer los detalles del funcionamiento del programa y llevar a cabo una evaluación para conocer sus posibles efectos directos o indirectos. Con este tipo de procedimientos es posible tener una idea más clara sobre sus efectos y sobre si la política en cuestión representa una buena práctica susceptible a ser replicada, mejorada o se tiene que hacer a un lado para considerar otro tipo de aproximaciones al problema público.

Estos ejemplos nos recuerdan la importancia de la evaluación en la política pública, pero también nos recuerda algo todavía más importante: el papel de la transparencia en las políticas de seguridad.

¿Por qué resulta relevante presentar estos ejemplos cuando estamos hablando de transparencia en las políticas de seguridad? La razón más

importante es que ninguna de las evaluaciones que he mencionado hubiera sido posible sin que el concepto de transparencia estuviera implantado como un modelo de gestión de la administración pública. Es decir, cada uno de los trabajos que se realizaron empleó información generada por las instancias públicas para poder hacer los estudios. En el caso de la estrategia *Ventanas rotas*, parte importante de la información era generada por la propia policía y sus reportes policiales sobre las detenciones. En el caso del CCTV el número y la localización de las cámaras es información pública susceptible de ser usada por cualquiera que esté interesado.

¿Este tipo de trabajos serían posibles en México? Tristemente, la respuesta es no. Por lo menos, no en el estado actual que guarda la transparencia gubernamental en las instancias de seguridad. Este problema no es exclusivo del tema de seguridad, pero quizá es una de las áreas de gobierno donde más se concentra el problema. Cualquiera que esté interesado en el estudio de la criminalidad y los fenómenos que la acompañan requiere de información generada por las instancias administrativas y de datos oficiales sobre diversos aspectos del fenómeno, pero en México el acceso a dicha información se encuentra muy limitado.

Tan solo pensemos en dos de los insumos más importantes que se emplearon los ejercicios de evaluación que reseñé: la información policial y la localización de videocámaras de vigilancia. En el contexto mexicano esta información es muy difícil de obtener por dos razones, o no se genera (como es el caso de los registros policiales) o no se comparte por razones de seguridad. Esto es problemático por que la transparencia y el acceso a la información pública tienen un importante nivel de rezago en su implementación por parte de las instituciones de seguridad a todos los niveles de gobierno. En específico, el problema radica en que se ha adaptado la transparencia y la rendición de cuentas en la dimensión formal, pero ha quedado pendiente su implementación como un elemento propio de la gestión institucional.

III

Cuando se habla de transparencia, se habla de la publicidad de la información, procesos y organización de los entes gubernamentales. Podemos entender a la transparencia como la política pública que busca incrementar y asegurar el nivel de publicidad de la información que generan las instancias gubernamentales y de sus características mismas.

En términos estrictos, la transparencia va más allá de sus aspectos formales (existencia de leyes y organismos especializados) y depende más de

su adopción como un eje fundamental en las prácticas y en los modelos de gestión. De ahí que el elemento más importante de la transparencia gubernamental sea la publicidad y la disponibilidad de información sobre su funcionamiento, procedimientos internos, administración de recursos, criterios de decisión, actividades, desempeño, gasto, etc. (Guerrero, 2008).

En este sentido, la transparencia es una cualidad de la generación misma de la información gubernamental y no solo un procedimiento administrativo para responder peticiones de información. De ahí que un ente gubernamental sea transparente cuando “mantiene un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable”. (Cejudó, et al. 2012: 18).

¿Para qué nos sirve tener transparencia? Durante el auge de la transparencia y de la rendición de cuentas no fueron pocos los especialistas que ante la diseminación de la globalización, el liberalismo económico y el surgimiento de las nuevas democracias vieron a la transparencia como un prerrequisito para la democratización, la mejora del gobierno y la generación de contrapesos. En la actualidad, hablar de transparencia es hablar de buena gobernanza (Kosack y Fung, 2014) y como un aspecto fundamental para garantizar el acceso a la información de las acciones de un régimen democrático y su rendición de cuentas (Alt, J., et al. 2006).

La transparencia es uno de los requisitos que todo gobierno democrático debe de tener. De hecho, los diversos índices de transparencia que existen en el mundo son tomados como un indicador de qué tan bien está funcionando la democracia en un país, pero ¿tenemos evidencia empírica que respalde los efectos de la transparencia en las naciones que la adoptan?

Durante mucho tiempo esta ha sido una pregunta difícil de responder, pero con el paso de los años se ha acumulado evidencia sobre los efectos de la transparencia en diversos aspectos de las instituciones públicas. Uno de los más recientes es un estudio de Chen y Neshkova *Los efectos de la transparencia fiscal en la corrupción (The effect of fiscal transparency on corruption: A panel cross-country analysis)* de 2019. Con datos de 95 países (de 2006 a 2014) y haciendo uso de las teorías de elección pública y de agente principal, los autores presentaron evidencia sobre los efectos de la transparencia en las finanzas públicas y en la corrupción. Hablaré brevemente sobre el primer modelo porque es el que más adelante se conectará con mayor facilidad con el vínculo entre transparencia y seguridad.

La teoría de la elección pública parte de un supuesto básico: ve a las entidades públicas y a los burócratas como entes que toman decisiones para maximizar sus propios intereses. De ahí que un funcionario sea visto como un ente racional que busca maximizar su utilidad y que podría involucrarse

en corrupción si las ganancias exceden los potenciales costos (Niskanen, 1971 y Graaf, 2007).

En otras palabras, un funcionario público que recibe un sueldo por su trabajo podría optar por involucrarse en una actividad que eleve sus ganancias (corrupción) si las ganancias esperadas son mayores que los costos de verse involucrado en dicha actividad. De acuerdo con lo anterior, los actos de corrupción serán menos atractivos si hay una mayor probabilidad de detectar actos de corrupción, si existen castigos severos, si los funcionarios reciben un sueldo satisfactorio, si la cantidad de dinero ilegal obtenida es menor y si el costo moral de ser descubierto es muy alto. (Williams, 2011).

De esta hipótesis central se pueden derivar diversos mecanismos que pueden estar relacionados con la disminución de la corrupción. De ellos hay dos que son de mayor relevancia. De acuerdo con el modelo, la transparencia incrementa la probabilidad de que un acto de corrupción sea descubierto. Si los presupuestos y los documentos financieros del gobierno son públicos será más difícil esconder actos de corrupción del escrutinio público. El segundo mecanismo apunta hacia mayores probabilidades de perseguir casos de corrupción en un contexto donde los procesos administrativos son transparentes. Caso contrario donde la falta de apertura facilita el ocultamiento de conductas o los arreglos internos que finalizan en la no persecución de un caso.

El estudio de Chen y Neshkova encontraron que los países con mayores índices de transparencia tienen efectos positivos en la disminución de corrupción percibida por los ciudadanos. Es decir, los ciudadanos perciben a sus autoridades como menos corruptas en países donde los indicadores de transparencia registran los niveles más altos. Específicamente para el caso que analizan (política fiscal) encuentran que a mayores niveles de transparencia fiscal en el presupuesto, los ciudadanos perciben menor corrupción en el gobierno.

El estudio resalta dos vínculos entre la evidencia y lo postulado por la teoría. A mayor nivel de apertura de la información, las oportunidades para que los funcionarios públicos se involucren en actos de corrupción serán menores porque la transparencia aumenta la posibilidad de que las conductas ilícitas sean descubiertas. De igual forma, la transparencia y el acceso a la información son recursos para que periodistas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general pueden detectar actos y patrones ilícitos en las finanzas públicas. De ahí que la conclusión más relevante del estudio sea que “el combate a la corrupción requiere de la apertura de los

presupuestos de gobierno y en hacer de la información pública, información accesible y entendible”. (Chen y Neshkova, 2019: 25).

En México, la agenda pública adoptó a la transparencia y la rendición de cuentas como protagonistas clave en la construcción de instituciones tras la salida del Partido Revolucionario Institucional (PRI) del gobierno federal. La transparencia y la rendición de cuentas fueron conceptos de la agenda ciudadana que ganaron espacio en los cambios institucionales y constitucionales que se dieron a partir del 2000. Este proceso inició en dos entidades. En 2001, Jalisco aprobó la primera ley en la materia (Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco) y en abril de 2002 el congreso de Sinaloa aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa. La primera ley federal se publicó el 11 de junio de 2002 (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental) y su posterior reforma en 2007. Paso que representó la consolidación del derecho de acceso a la información al elevarlo a rango constitucional. Éste es resguardado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

A pesar de la notoriedad que la transparencia ganó en el discurso público y en el entramado institucional, todavía existen muchos claroscuros. El ramo de seguridad es uno de ellos. A 12 años de que la transparencia y la rendición de cuentas se elevaran a rango constitucional, queda un largo trecho por recorrer para una implementación exitosa de la transparencia en esas áreas del entramado institucional.

Tradicionalmente, las instituciones encargadas de la seguridad y la justicia en México son los cuerpos policiales, el sistema de justicia, el sistema penitenciario y la prevención del delito. Desde hace más de 12 años, el país tiene un nuevo actor en el tema de seguridad: las fuerzas armadas.

Si tomamos en cuenta estos cinco actores y nos preguntamos por el grado de implementación de las políticas de transparencia, tendremos un panorama poco alentador. Desafortunadamente, hasta la fecha no existen indicadores que nos permitan conocer qué tan exitosas han sido las políticas de transparencia en cada una de estas instituciones. No obstante, existen otras formas para conocerlo.

Se puede aseverar que los mayores rezagos se encuentran en las fuerzas armadas y las policías. Tradicionalmente, las fuerzas armadas han logrado un grado de aislamiento institucional que ha afectado la manera en que han adoptado las políticas de transparencia. De ahí que su apertura siempre ha sido problemática y, en el mejor de los casos, se ha encontrado con resistencias importantes.

Las fuerzas armadas siempre han sido renuentes al escrutinio público, pero a partir de que se incrementó su participación en labores de seguridad pública con la guerra contra las drogas y el crimen organizado proclamada por Felipe Calderón en 2006, la tensión entre la necesidad de la transparencia y las actividades del Ejército y la Marina se incrementó.

Durante el sexenio de Calderón, la oficina de la presidencia publicó una base de datos sobre fallecimientos por presunta rivalidad delincinencial. Los datos recibieron una buena cantidad de críticas sobre la no muy transparente metodología empleada para calificar los enfrentamientos y las muertes. Con todo y sus problemas, los datos fueron estudiados en diversos artículos y llegaron a identificar graves problemas en la letalidad de las intervenciones gubernamentales y volvieron a llamar la atención sobre la violencia que el propio gobierno había generado con una estrategia punitiva y militarizada. La base de datos fue retirada antes de que terminara el sexenio de Felipe Calderón. (Martínez, 2012).

La siguiente administración, encabezada por Enrique Peña Nieto en lugar de proveer más información [...] optó por una mayor opacidad. En vez de examinar y explicar la relación entre la delincuencia organizada y el número de homicidios, simplemente optó por no contabilizarlos. En vez de investigar el índice de letalidad sospechosamente desproporcionado, la Sedena anunció que ya no estaba registrando la cantidad de civiles que mataran sus soldados. Y en vez de promover una mayor transparencia, el presidente logró que se promulgara la Ley de Seguridad Interior (derogada por la Suprema Corte de Justicia en 2019) con disposiciones que restringirían gravemente el acceso a la información, y así convirtió la política de opacidad en mandato legal. (Wilkinson, 2018).

En la actualidad, el nuevo gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador ha seguido por la misma línea. La participación de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública se ha acentuado mediante la creación de un nuevo cuerpo militarizado apoyado en un paquete de modificaciones constitucionales y de leyes secundarias que están muy lejos de resolver las áreas grises donde la transparencia y la rendición de cuentas no transparentan las acciones del ejército.

El 28 de agosto de 2019 un grupo de investigadores presentó el *Informe sobre uso y abuso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela*. Para el caso mexicano, puesto que no existen datos oficiales sobre muertes por enfrentamientos con las fuerzas estatales y, en palabras de los investigadores que participaron en el reporte, las fuerzas armadas mexicanas llevan más de cinco años rechazando transparentar la información, el cálculo de la letalidad se tuvo que realizar con fuentes abiertas.

De ahí que una de las principales recomendaciones del trabajo sea por demás pertinente para el caso mexicano:

Debe existir, a nivel nacional y subnacional, un registro preciso sobre personas muertas y heridas en los que participen miembros de las fuerzas de seguridad del Estado. Es indispensable, además, que estos datos sean divulgados regularmente, de forma que sea posible monitorear el fenómeno y tomar, en su caso, medidas preventivas o correctivas. La información registrada y divulgada debe contar con suficientes detalles sobre el contexto del incidente, su localización y horario, si los agentes estaban o no de servicio, el tipo de armas empleadas, las fuerzas a las que los agentes pertenecían y el saldo de víctimas, tanto entre los agentes del Estado como entre los civiles (Pérez, C., Silva, C. y Cano, I. 2019: p. 171).

Los cuerpos policiales a nivel municipal y estatal no escapan de esta problemática y presentan fallas profundas en la implementación de la transparencia. Actualmente, el país cuenta con mil 800 corporaciones municipales y 32 policías estatales. No obstante, no existe un dato oficial, actualizado y con suficiente nivel de desagregación, que nos indique cuántos policías hay en el país. Por el contrario, tenemos datos divergentes.

El pasado 8 de julio de 2019 se presentó ante el Consejo Nacional de Seguridad el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. El documento cuenta con un diagnóstico de las capacidades policiales en el país y reporta un estado de fuerza policial total (incluyendo policías municipales y estatales) de 255 mil 673 elementos.⁴⁶ Por otro lado, contamos con las estimaciones que proporciona la Encuesta Nacional de Estándares y Capacitación Profesional Policial (Enecap), publicada por el Inegi en 2019. Con estimaciones diseñadas por el propio instituto se calcula que el país cuenta con 384 mil 900 policías preventivas estatales y municipales. Si solo contamos a los elementos que declararon estar ocupados en labores operativas (73 por ciento) tendríamos un total de 280 mil 977 elementos policiales. Una diferencia de más de 20 mil policías entre lo reportado por las dos fuentes.

Este es solo el principio del problema. El rezago en la implementación de las políticas de transparencia en las instituciones de seguridad y justicia va más allá de conocer el número total de policías o las muertes en acciones del Estado. Su principal problema es la nula integración de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los organismos públicos en seguridad y justicia.

Cualquier ciudadano que esté interesado en conocer aspectos internos del funcionamiento policial estará topando con toda una serie de problemas cuyo origen está en la falta de incorporación de las nociones de transpa-

⁴⁶ CNI-SESNP con base en la información suministrada por las entidades federativas y proporcionadas por Plataforma México con fecha de corte al 30 de noviembre de 2018.

rencia y rendición de cuentas en los flujos de información y sus procesos organizativos. Como resultado, no solo se perpetúan instituciones que operan como cajas negras, sino que la falta de transparencia se convierte en contexto propicio para el mal funcionamiento de las instituciones.

Por mal funcionamiento me quiero referir solo a dos aspectos relacionados con la transparencia y que son particularmente dañinos para las instituciones de seguridad. El primero de ellos es la corrupción. Si retomamos la hipótesis emanada de la teoría de la elección pública que Chen y Neshkova emplearon en el trabajo que mencioné (hay más corrupción si los costos asociados a los actos de corrupción son menores) ¿Cuáles son los incentivos dentro de las instituciones policiales para cometer actos de corrupción? La respuesta es sencilla y al mismo tiempo inquietante: todos, al menos mientras que las policías en México se sigan manteniendo y manejando como cajas negras.

Como resultado, la corrupción ha tenido mucho tiempo para anidarse en las organizaciones policiales. Durante años se han generado prácticas ilegales que están normalizadas. Se trata de prácticas de extorsión y de generación de rentas ilegales que hacen precaria la labor policial y debilitan a la institución, al tiempo que la transforma en agente corruptor. De ahí que una de las secuelas de la ausencia de transparencia sea el crecimiento de la corrupción en las instituciones de seguridad y el incremento de la percepción ciudadana de corrupción en las instituciones de seguridad.

Hay otro punto de gran relevancia para el tema de seguridad y que tiene que ver con los ejemplos de política pública que mencioné al inicio del ensayo. Así como la transparencia puede tener efectos en la disminución de la corrupción, también es un insumo clave para la evaluación de política pública. En este sentido, la política pública enfocada a mejorar la seguridad de los ciudadanos (vía prevención, reacción o contención) tendría que estar sujeta constantemente a evaluación. Pero como he apuntado en este texto, la falta de transparencia en las instituciones de seguridad y sus procesos complica su evaluación.

Las políticas públicas de seguridad que se han implementado (o intentado implementar) en los últimos doce años se han caracterizado por la falta de evaluación. A pesar de ello, no son pocos los ejemplos de políticas que siguen apareciendo como la solución al problema. Gran parte de ellas o no han sido evaluadas o desatienden de manera franca la evidencia que se ha acumulado en otros países.

Al inicio mencioné los casos de las detenciones aleatorias y de los efectos de la videovigilancia, pero en México tenemos una gran cantidad de políti-

cas que se han y se están implementando a pesar de que una evaluación o la evidencia internacional no las apoyarían. Las políticas de mano dura y la militarización de la seguridad son particularmente opuestas a la transparencia y, por lo tanto, a la evaluación y a la evidencia que se podría generar.

Tomemos como ejemplo el populismo penal encarnado en el incremento de la prisión preventiva oficiosa. La actual administración tomó a la prisión preventiva como política pública para reducir la violencia y la inseguridad en el país. Sin ignorar la importancia del peso ético y político de este tipo de decisiones, las acciones que favorecen el incremento de la población carcelaria tienen efectos poco favorables en el problema que piensan resolver. Esta es una de las políticas con mayor evidencia en contra, tanto en el mundo como en nuestro propio país. Tan solo el Instituto Vera, basado en los Estados Unidos de Norteamérica, desde 1961 ha reunido y generado numerosa evidencia que muestra los efectos perniciosos de las políticas punitivas en USA.

En México, por la falta de transparencia en los sistemas de justicia y penitenciario, no ha sido fácil generar evidencia y evaluaciones en volúmenes similares a otros países. No obstante, existen especialistas como la Dra. Elena Azaola (1996, 2008, 2009, 2019) que, con todo y la falta de información, han logrado mostrar de manera contundente los grandes costos sociales que acarrea el uso de la prisión como política pública para reducir la criminalidad. El tema es tan grave que al enarbolar la prisión preventiva se ha sugerido como una medida capaz de frenar temas como la proliferación de armas de fuego. Esta idea es por demás equivocada y ha sido criticada con claridad y con el uso de evidencia. (México Evalúa, 2019).

Las políticas públicas de seguridad y de justicia no pueden estar exentas de las obligaciones de transparencia. Como he ilustrado a lo largo del texto, los efectos y los beneficios de la transparencia van más allá de cumplir con un requerimiento legal. La publicidad de la información que generan las instituciones puede tener efectos observables en la presencia de actos de corrupción, pero —como he intentado mostrar— el efecto de la transparencia también se extiende hacia la generación misma de la política y de su evaluación, requisitos indispensables para lograr que las instituciones públicas cumplan con sus objetivos.

No obstante, las políticas de seguridad y justicia están tomando a la transparencia como un mero requisito. Por ello es necesario insistir en la necesidad de transparentar este eje del trabajo de gobierno. Hay que

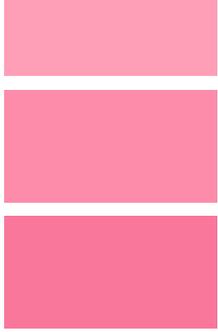
diseñar planes específicos para lograr que instituciones como las policías adopten a la transparencia en sus formas de trabajo. De igual forma hay que destinar recursos para que las organizaciones tengan las capacidades técnicas y organizacionales para mejorar sus modelos de gestión. Todo lo anterior sin olvidar que los propios funcionarios también tienen que ver a la transparencia como un valor intrínseco a su trabajo y no como una carga. “En otras palabras, el riesgo es que se genere información que, parcial o totalmente, cumpla con las obligaciones formales contenidas en la normatividad aplicable, pero que no genere el valor social esperado ni para los ciudadanos ni para las propias organizaciones gubernamentales”. (López, 2019: 343).

Bibliografía

- Alt, J., et al. (2006). *The causes of fiscal transparency: evidence from the Us States*. Imf staff papers. Vol. 53.
- Azaola, E. y Yacamán, J. (1996). *Las mujeres olvidadas un estudio sobre la situación actual de las cárceles de mujeres en la república mexicana*. No. 365.430972 A9.
- Azaola, E. (2008). *Crimen, castigo y violencias en México*. Vol. 5. Flacso-sede Ecuador.
- Azaola, E. y Bergman, M. (2009). *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional: resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*. México. CIDE.
- Azaola, E. y Correa, C. (2019). “El insulto moral a los custodios”. *Desacatos. Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 60, pp. 186-197.
- Cejudo, G. (coord). (2019). *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. México. INAI. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Diccionario%20TyAIP.pdf>
- Cejudo, G., López S. y Ríos A. (2012). *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*. México. CIDE.
- Chen, C. y Neshkova, M. *The effect of fiscal transparency on corruption: A panel cross-country analysis*. Public Administration.
- Fagan, J. y Davies, G. (2000). “Street stops and broken windows: Terry, race and disorder in New York City”, en *Urban Law Journal*. Vol. 28. No. 2.
- Fratello, J., Rengifo, A. y Trone, J. (2013). *Coming of age with stop and frisk: Experiences, self-perceptions, and public safety implications*. Nueva York. Vera Institute of Justice.

- Graaf, G. (2007). *Causes of corruption: towards a contextual theory of corruption*. Public Administration Quarterly. Vol. 31, pp. 39–86.
- Guerrero, E. (2008). *Para entender: la transparencia*. México. Nostra Ediciones.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. Nueva York. Random House.
- Kosack, S. y Fung, A. (2014). “Does Transparency Improve Governance?”, en *Annual Review of Political Science* Núm. 17, pp. 65–87.
- Lim, H. y Wilcox, P. 2017. “Crime-reduction effects of open-street CCTV: conditionality considerations”, en *Justice Q.* Núm. 34, pp. 597–626
- López, S. (2019) “Transparencia gubernamental”, en *Diccionario de transparencia y acceso a la información pública*. INAI. México. Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/PublicacionesComiteEditorial/Diccionario%20TyAIP.pdf>
- Martínez, E. (2012). *La base de datos que olvidó el gobierno federal*. Red por la Rendición de Cuentas. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/la-base-de-datos-que-olvido-el-gobierno-federal/>
- México Evalúa. (2019). *La prisión preventiva oficiosa: insuficiente para el control de armas de fuego*. Policy Brief. Ciudad de México, México. Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/2019/06/03/la-prision-preventiva-oficiosa-insuficiente-control-armas-fuego-2/>
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Piscataway. Nueva Jersey. Transaction Publishers.
- O'Brien, D., Farrell, C. y Welsh, B. (2019). “Looking through broken windows: the impact of neighborhood disorder on aggression and fear of crime is an artifact of research design”, en *Annual Review of Criminology*. Vol. 2, pp. 53-71.
- Pérez C., Silva, C. y Cano, I. (2019). *Informe sobre uso y abuso de la fuerza letal en América Latina: Un estudio comparativo de Brasil, Colombia, El Salvador, México y Venezuela*. CIDE. Ciudad de México. Disponible en: <http://www.monitorfuerzaletal.com/app/yYbe3C-Mw0yphPI1GCmbriz2Ggz0rnC52hwlNtj7j.pdf>
- Piza, E., Caplan, J., Kennedy, L. y Gilchrist, A. (2015). *The effects of merging proactive CCTV monitoring with directed police patrol: a randomized controlled trial*. Criminol. Vol. 11, pp. 43–69
- Piza, E., Caplan, J. y Kennedy, L. (2014). *Analyzing the influence of micro-level factors on the CCTV camera effect*. J. Quant. Criminol. Vol. 30, pp. 237–64

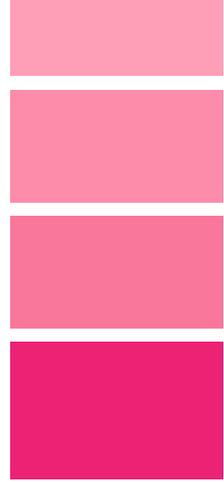
- Wilkinson, D. (2018). *México: Violencia y opacidad dominaron el sexenio de Peña Nieto*. Disponible en: <https://www.latimes.com/la-es-mexico-violencia-y-opacidad-dominaron-el-sexenio-de-pena-nieto-20181016-story.html>
- Williams, A. (2011). “Shining a Light on the Resource Curse: An Empirical Analysis of the Relationship between Natural Resources, Transparency, and Economic Growth”, en *World Development*. Vol. 39. Núm. 4, pp. 490–505.
- Wilson, J. y Kelling, G. (1982). “Broken windows”, en *Atlantic monthly*. Vol. 249. Núm. 3, pp. 29-38.



**Las brechas para el acceso
a la información de grupos
en situación de vulnerabilidad**

Ana Cristina Ruelas y Cinthya Alvarado

S



Introducción

En México son muchas las personas y grupos sociales en diversas situaciones de vulnerabilidad, pero 10.1 por ciento del total de la población⁴⁷ son los grupos indígenas u originarios los cuales enfrentan las condiciones más adversas para la subsistencia diaria, y contra ellas, las políticas públicas en materia de acceso a la información y transparencia continúan reproduciendo lógicas discriminatorias, imponiendo el español como regla, condicionando el acceso a saber leer y escribir, al manejo de internet y plataformas complejas, a contar con conocimientos básicos de administración pública, así como al uso y entendimiento de un lenguaje especializado, entre otras.

Las poblaciones indígenas son grupos que tradicionalmente han sido marginados de las políticas públicas y se encuentran en situación de vulnerabilidad por múltiples elementos. La pobreza económica es el principal elemento de esa condición. De acuerdo con el Coneval, en 2018, 74.9 por ciento de la población indígena se encontraba en situación de pobreza y 35.6 por ciento, en pobreza extrema.

Otro elemento de vulnerabilidad es la educación, pues se estima que en educación superior únicamente tres de cada 100 estudiantes son indígenas,⁴⁸ mientras que 17.8 por ciento de los miembros de los hogares indígenas son analfabetas. Sin embargo, el rezago educativo de las mujeres es más alto con un crecimiento porcentual de 15.7 por ciento, mientras

47 En 2015, a partir de la Encuesta Intercensal y el criterio de hogar indígena, se estimó en 12 millones 25 mil 947 la población indígena.

48 Agencia Id. (2018). "Sólo el 1% de indígenas llega a la universidad en México", entrevista con la doctora Lorenza Villa Lever, investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México, publicado en *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2018/10/13/solo-1-de-indigenas-llega-a-la-universidad-en-mexico-2667.html>
Fecha de consulta: 8 de agosto de 2019.



que en el caso de los varones es de 11.3 por ciento.⁴⁹ Aunado a lo anterior, habría que añadir el rezago educativo que provoca la brecha digital, pues la expansión de usuarios de internet se ha dado sobre todo en las ciudades.

Estas brechas se observan de forma más evidente en el caso de las mujeres indígenas. Quienes cuentan, en promedio, con menos años de escolaridad y tienen un mayor índice de analfabetismo comparado con los hombres indígenas. Además, enfrentan diferentes brechas estructurales, las cuales no les permiten participar en el espacio público.

Como resultado de lo anterior, la estructura del capítulo será la siguiente: en un inicio daremos cuenta del potencial de la información en la vida de las personas indígenas (particularmente en las mujeres), mencionaremos el contexto ante las brechas existentes en las políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información y enunciaremos algunas reflexiones sobre el trabajo realizado por Article 19 en materia de acceso a la información en los estados de Chiapas, Tabasco y Yucatán.

Cabe señalar que en la exposición de casos mostraremos una variedad tanto de experiencias de éxito como de los incumplimientos de las autoridades, mismas que dan cuenta de las barreras a las que se enfrentan estas poblaciones. Finalmente, daremos una serie de conclusiones y recomendaciones para el Sistema Nacional de Transparencia.

2. La importancia del derecho a la información y el contexto para su ejercicio

El acceso a la información es un derecho humano imprescindible de las democracias. Sirve para que todas las personas conozcan, ejerzan y exijan otros derechos. Este derecho sienta las bases para la rendición de cuentas e influye, consecuentemente, en la construcción de una democracia participativa. Como consecuencia de lo anterior, la obligación de los organismos públicos es transparentar y garantizar el acceso a la información sobre el ejercicio de sus funciones para abrir canales de comunicación con la sociedad y promover el ejercicio efectivo de sus libertades.

Una sociedad informada tiene las herramientas para exigir que se mejoren sus condiciones de vida. Contar con información suficiente, clara, accesible, oportuna y veraz es un prerequisite indispensable para reducir la corrupción y fortalecer la confianza entre el servicio público y la población. La información juega un papel prioritario en la seguridad personal y en la manera en la que nos asumimos como integrantes de una sociedad.

49 Indicadores sociales en México por sexo 2008-2018, Crecimiento porcentual, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Particularmente, el potencial de la información para las mujeres en una sociedad históricamente patriarcal permite romper con los estereotipos fijados y mostrar nuevas formas de concepción de la propia vida, y, por tanto, de participación en el espacio cívico. Por esto es tan importante que el Estado vea y garantice diversas formas para acercar esa información a la población.

Sin embargo, cinco años después de haberse aprobado la reforma constitucional en materia de transparencia, la cual buscaba eliminar las asimetrías existentes en el acceso a la información,⁵⁰ este derecho sigue siendo ejercido solo por unas cuantas personas. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID, 2016)⁵¹ en nuestro país, únicamente 7.7 por ciento de la población reconoce al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como institución que garantiza el derecho a la información y solo 0.7 por ciento realiza solicitudes de información.⁵²

2.1 La información como elemento de libertad

A pesar del potencial transformador que la información brinda a la gente, actualmente el acceso a la información pública reproduce prácticas discriminatorias en contra de diversos grupos sociales en situación de vulnerabilidad, excluyendo a los pueblos indígenas y, exponencialmente, a las mujeres indígenas.

Efectivamente, la construcción de políticas públicas en la materia, si bien cumplen con los más altos estándares internacionales de derechos humanos relacionados con el acceso a la información,⁵³ carecen de una visión interseccional basada en las grandes brechas existentes y la vulnerabilidad a las que hoy se enfrenta la mayoría de la población.

50 Pérez, H. (s. f.). *Transparencia y Acceso a la Información. Reforma pendiente de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Razones Fundar. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/ftaig.pdf> Fecha de consulta: 16 de agosto de 2019.

51 Es importante señalar que dicha encuesta únicamente contempla a personas mayores de 18 años que habitan en viviendas particulares de ciudades con más de 100 mil habitantes, por lo que no se puede identificar comparativamente cuál es el nivel de conocimiento sobre el derecho de acceso a la información en las poblaciones rurales de menos de 100 mil habitantes, que son a las que específicamente nos referimos en este capítulo.

52 INEGI. (2016). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2016/default.html#Documentacion> Fecha de consulta: 16 de agosto de 2019.

53 Centre for Law and Democracy. (2011). *Global Right to Information Rating Map*. Disponible en: <https://www.rti-rating.org/> Fecha de consulta: 18 de agosto de 2019.

La política nacional en materia de acceso a la información privilegia a una pequeña parte de la población con características determinadas (hispanohablantes, alfabetizados, incluidos en el mundo digital, con conocimientos de la administración pública y un buen nivel de lenguaje técnico) y genera una nueva forma de exclusión para las poblaciones más vulnerables, entre las que se encuentran las mujeres indígenas.

3. La experiencia de Article 19 con poblaciones rurales e indígenas desde el Proyecto Transparencia Proactiva

Hace cinco años, desde Article 19, en conjunto con la Casa de la Mujer Ixim Antsetic empezamos a trabajar en la selva norte de Chiapas y los pantanos de Tabasco con el objetivo de encontrar mecanismos alternativos con el objetivo de acercar la información pública a las mujeres. Posteriormente, iniciamos trabajos en Yucatán.

El proyecto busca incentivar la participación y la exigencia de rendición cuentas a las autoridades para mejorar los servicios públicos a través del ejercicio del derecho de acceso a la información. En este caminar, los encuentros y desencuentros con el sistema de acceso a la información han sido muchos y han traído consigo grandes enseñanzas. Haremos referencia a algunas reflexiones que nos parecen importantes, con el objetivo de provocar el debate y encauzar las conclusiones.

3.1 La información desde un punto de vista intercultural

La apropiación universal del derecho a la información requiere dar unos pasos hacia atrás y preguntarse ¿qué es la información? En nuestro país, asumir que la libertad de información es lo mismo para todos o se encuentra universalmente apropiada, es soslayar una realidad diversa y multicultural en donde algunas palabras no tienen contenido y es necesario dotarlas de él. Tal es el caso de la palabra “información”.

Durante los talleres en la comunidad de Adolfo Ruíz Cortines, Chiapas — donde la población es mayoritariamente Cho’l y las mujeres adultas son monolingües— reconocimos que las palabras “libertad” e “información” carecían de un significado para ellas en la lengua materna y, por lo tanto, había que replantear la aproximación hacia el derecho de acceso a la información.

Fue necesario construir las definiciones de dichas palabras a través de su experiencia individual y social. Así, animamos a las mujeres a pensar en construir la información a través de sus datos personales para luego identificar los elementos públicos de la información que requerían conocer. Por ejemplo, entrevistamos a 15 mujeres cho’l, mayores de edad (10 mo-

nolingües y cinco bilingües) que se dedican al hogar y al campo. Ellas se levantan a las 4:00 am, hacen el pozol y se van a la milpa. Nueve de ellas son beneficiarias del programa Prospera y dos pertenecen a Sin Hambre. Los montos y beneficios que perciben como parte de estos programas son distintos para cada una.

Las preguntas que surgieron a partir de los elementos públicos fueron ¿cuál es la diferencia entre Prospera y Sin Hambre? ¿Por qué una mujer de Prospera recibe más que otra? ¿Te pueden quitar algún programa sin avisar?

Este ejercicio nos mostró que en ocasiones damos por sentado que las personas reconocen aquello que se puede preguntar y que lo único que hace falta es ejercer el derecho. Sin embargo, a veces es importante dar algunos pasos hacia atrás e identificar la relación entre la ciudadanía y el gobierno a fin de definir aquello que se busca saber o solicitar.

El mundo evoluciona de diversas maneras y los cambios tienen impactos distintos en las regiones. Acercar un derecho a la gente requiere asumir la diversidad y la pluriculturalidad.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (Inegi), en 2015 había 7.4 millones de personas hablantes de lengua indígena, 6.52 por ciento de la población. Del total de hablantes de alguna lengua, alrededor de 12.3 por ciento era monolingüe. Por cada 100 personas indígenas monolingües, 15 corresponden a mujeres y 9 a hombres.⁵⁴

3.2 La información como herramienta para disminuir las desigualdades (acceso a la salud)

La información puede jugar un papel importante en la forma en que las mujeres asumen su libertad. En algunos casos, puede significar la posibilidad de salir del espacio privado y participar activamente en la vida pública. En otros, simplemente, vivir sin miedo.

Tal es el caso de lo ocurrido en el Centro de Salud Lázaro Cárdenas en Chiapas, donde durante más de siete años no se contaba con servicio médico, ni medicinas, ni doctores de tiempo completo para atender a los más de 1 mil 275 pobladores para quienes fue diseñado.⁵⁵

54 Encuesta Intercensal del Instituto Nacional de Geografía y Estadística. México, 2015.

55 Vimeo. (2016, abril 13). *Red Junco: la voz de nuestros pueblos*. Article 19. Disponible en: <https://vimeo.com/171672735>

Sin embargo, en 2016, gracias a una solicitud de información elaborada por mujeres de la comunidad de Lázaro Cárdenas y Nuevo Egipto de Palenque, se pudo saber que había presupuesto para contratar a un médico con un salario mensual de 28 mil pesos para atender de lunes a viernes, además de un presupuesto mensual de casi 16 mil pesos para medicamentos.

Las mujeres dieron cuenta de la respuesta de la Secretaría de Salud a los integrantes de la asamblea comunitaria y dos meses después de emitir una carta por las violaciones a su derecho a la salud y exigir un servicio de calidad, la comunidad ya contaba con servicio médico y medicamentos.

Rosy, una habitante de la comunidad de Lázaro Cárdenas dijo: “Estar informadas nos permitió defendernos, ya no nos dejamos [...] y eso cambió mi vida”.⁵⁶

3.3 La necesidad de construir políticas de transparencia proactiva basadas en diagnósticos hechos en y para las comunidades

Las políticas de transparencia proactiva existentes se basan en la recurrencia de las solicitudes de información, pero no tienen el objetivo de llevar la información a la gente⁵⁷ o de mirar e identificar mecanismos alternativos para que la información pública disponible en los portales de transparencia puede ser accesible a través de otros medios de información.

Esto significa que si un grupo importante de solicitantes de información pide conocer las estadísticas de personas beneficiarias del sistema de salud en determinado estado de la República entonces esta información se hace pública, como aquella enlistada en las obligaciones de transparencia, a través de los portales respectivos de cada institución.⁵⁸

Sin embargo, las mismas instituciones hacen uso para su comunicación social de otras tecnologías de información y comunicación, como las radios comunitarias y los medios públicos, y de otros medios de información (panfletos, perifoneo y espectaculares) pero no lo hacen para difundir información útil para las comunidades.

Desde los hallazgos y perspectivas del Proyecto Transparencia Proactiva, es posible afirmar que, si se busca generar un cambio social a través del derecho a la información, hay que reparar en las necesidades específicas y promover mecanismos alternativos para acercarla a las distintas poblaciones.

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ SNT. (2018). *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513940&fecha=21/02/2018. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2019.

⁵⁸ Las obligaciones de transparencia corresponden a aquellas contenidas en los artículos 60 a 88 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y/o sus similares en las entidades federativas.

En Centla, Tabasco, un grupo de mujeres quería solicitar información sobre los montos asignados por diversos programas sociales y la integración de los apoyos. En esta comunidad el acceso a internet es muy limitado y quienes lo tienen son los adolescentes. Las mujeres adultas no saben cómo utilizar una computadora y tampoco cómo buscar información en la red.

En su momento, Article 19 imprimió la lista de personas beneficiarias de los distintos programas sociales que eran publicados por la Secretaría de Desarrollo Social y acercó esta información al grupo para que fuera estudiada. En ese momento, las mujeres pudieron observar que, en algunos casos, los montos reportados con sus nombres no correspondían con lo que habían recibido. Incluso, cuadraron los reportes con sus recibos firmados. Posteriormente, estas mujeres se acercaron a los respectivos promotores de los programas para exigir una rendición de cuentas.

Parte de la información que es de interés para las comunidades se encuentra ya publicada en las distintas plataformas de internet, sin embargo, es inaccesible para quienes no tienen este servicio. Por lo tanto, las instituciones deberían hacer pública esta información que es útil y relevante para las comunidades a través de diversos medios como las radios comunitarias, medios públicos, el perifoneo, las pizarras en los centros ejidales, entre otros.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDIUTH 2017), realizada por el Inegi, 63.9 por ciento de la población de seis años o más son usuarios de internet. 50.8 por ciento son mujeres y 49.2 por ciento son hombres. La encuesta señala que el uso del internet es un fenómeno urbano, puesto que 86 por ciento de los usuarios de este servicio se concentran en estas zonas,⁵⁹ por lo que no se cuenta con información desagregada de los usuarios de internet en contextos rurales.

4. ¿Cómo se puede acercar la información gubernamental a las personas que actualmente quedan fuera de las políticas públicas?

El sistema está hecho para aquellas personas que tienen las herramientas para acceder a la información desde la lógica del Estado, no para acercar la información a la gente. Para ello se requieren intermediarios. Desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia en 2002 y la creación del entonces Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información

⁵⁹ Inegi. (2018, febrero 20). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2017 (ENDUTIH)*.

(IFAI), el mecanismo primario para otorgar información a los solicitantes, o para cumplir con las obligaciones de transparencia, fue el Infomex, así como las plataformas y páginas de internet de cada una de las unidades gubernamentales.

En este sentido, obtener información pública en aquellas poblaciones donde el acceso a internet es limitado, depende, en gran medida, de la voluntad de las autoridades encargadas de otorgar la información y de la intención de los organismos garantes estatales por impulsar mecanismos alternativos para acercarla a la población.

Lo mismo ocurre cuando se trata de responder las solicitudes de información que tienen un alto nivel técnico o cuando las autoridades utilizan argucias legales para no entregar información. En todos estos casos, la participación de intermediarios que busquen, reciban, analicen y difundan la información al público objetivo se vuelve necesaria.

Una persona de una comunidad indígena como las antes mencionadas, que requiera información pública sobre cualquier tema de su interés y relevancia como conocer el personal asignado a los centros de salud o educativos de su comunidad requiere:

1. Saber qué puede preguntar.
2. Identificar a quienes tiene que preguntar, ¿si es a los propios centros o a las secretarías de salud y educación, respectivamente?, ¿al municipio, al estado, a la federación?
3. Identificar a los organismos garantes ¿locales o nacionales?
4. Ir a las oficinas donde se encuentra quien tiene la respuesta o bien utilizar internet para presentar la solicitud de información.⁶⁰
5. Escribir la pregunta o esperar a que los funcionarios que le reciban en las oficinas correspondientes le expliquen cuándo recibirá respuesta y le otorguen un folio.
6. Saber que si no le contestan inmediatamente debe regresar en un determinado número de días.
7. Conocer que si no obtiene una respuesta o le contestan algo que no preguntó puede acudir a otra instancia.
8. Escribir un recurso de revisión.

Para representar lo que implica este proceso para estas poblaciones, mencionaremos el siguiente caso: el Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública acompañó a Article 19 a participar en un

⁶⁰ Reconocemos que existen instituciones donde la solicitud de información puede realizarse a través de un número telefónico. Sin embargo, no es la constante.

diálogo y una capacitación en la comunidad de Caparroso del municipio de Centla en Tabasco. Durante la capacitación, Irma, una de las mujeres multiplicadoras del proyecto de transparencia proactiva, preguntó a la funcionaria del Instituto si podrían ir a recabar las solicitudes de información que tenía la comunidad y regresar con la información una vez al mes.

La funcionaria le dijo que si querían solicitar la información tendrían que ir a Villahermosa a las instalaciones del Instituto y ahí ellos podrían ayudarlos a elaborar las solicitudes a la institución respectiva. Irma le dijo que ir a Villahermosa costaba la mitad de lo que ganaban en una semana y le preguntó que si podían asignar un presupuesto desde el Instituto para estos viajes. Incluso ella se postuló para ayudar a recabar las solicitudes de las comunidades aledañas, pero la funcionaria dijo que no.

Desde Article 19 creemos que acercar información útil a través de medios alternativos apoyaría a eliminar la intermediación y provocaría que poco a poco las personas busquen información más detallada a través de sus propios medios.

13.7 por ciento de personas indígenas entre 3 y 17 años no reciben educación obligatoria y de los 3.9 millones que sí asisten, 444 mil 275 presentan rezago educativo.⁶¹

La tasa de analfabetismo en mujeres indígenas es de 22.2 por ciento y la de los hombres equivale a 17 por ciento.⁶²

5. ¿Cómo se garantiza el derecho humano a la información reconociendo su valor instrumental?

Falta garantizar el acceso a la información como un derecho y reconocer la transparencia como un valor institucional, no como una mera responsabilidad administrativa. Desde Article 19 iniciamos una colaboración con el proyecto 12 Mexicanxs de OXFAM México para promover el derecho a la información como una herramienta que sirve para exigir y ejercer derechos humanos como el acceso al agua, la salud y el medio ambiente sano.

Por medio de esta colaboración se llevaron a cabo capacitaciones sobre el derecho a la información para miembros de organizaciones con trabajo territorial en la zona de los Altos en Chiapas. También se realizaron pláticas

61 Coneval. (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018*. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf Fecha de consulta: 5 de agosto de 2019.

62 CDI. (2015). *Sistema de indicadores sobre la población indígena en México, con base en: Encuesta Intercensal del Instituto Nacional de Geografía y Estadística*. México.

informativas con los jóvenes, así como con integrantes del comité ejidal de agua de San Juan Cancuc.

El 29 de mayo de 2018 se ingresó una solicitud de información dirigida a la Secretaría de Salud de Chiapas para conocer más sobre el servicio de la unidad médica de Chancolom, la más cercana a la comunidad de Yocwitz. En esta solicitud se preguntó sobre el personal médico asignado, los horarios de atención y el material médico y medicamentos con los que debería contar. Un mes después, el 27 de junio de 2018, se obtuvo una respuesta con la lista de las localidades que debería atender la clínica, pero omitió responder algunos puntos importantes como los horarios y el personal médico asignado.

Como consecuencia de lo anterior, se interpuso un recurso de revisión ante el Instituto de Transparencia del Estado de Chiapas (IAIP), el cual ordenó modificar la respuesta de la Secretaría de Salud del estado y ofrecer la información solicitada. Luego de vencido el plazo para cumplir con la resolución, y debido a un paro laboral en su oficina, a finales de 2018, la Secretaría de Salud fue acreedora de una amonestación que se publicó en la página de internet del IAIP por la demora de tiempo en su resolución.

Nueve meses después de la solicitud inicial, el 25 de febrero de 2019, la Secretaría de Salud modificó su respuesta inicial e indicó que el centro de salud de Chancolom únicamente contó con dos enfermeras provisionales pagadas por la administración municipal de San Juan Cancuc, pero se encuentra pendiente de inicio de operaciones debido a la falta de contratación de personal.

Este caso nos muestra cómo para las instituciones, cumplir con sus obligaciones de transparencia, previstas en los artículos 60 a 88 de la Ley General de Transparencia y sus similares en los estados, u otorgar la información a los solicitantes representa una responsabilidad administrativa más que garantizar un derecho humano ya que para responder, de forma incompleta, algo tan simple como el personal y presupuesto asignado para un centro de salud, hay que esperar cerca de un año.

El reconocimiento institucional del derecho de acceso a la información supone poner en el centro a las personas que la requieren y asumir que es de todos. También que la información, de la cual es depositaria, es un elemento necesario para el bienestar, la mejora de los servicios públicos y para cambiar positivamente la vida de las personas.

6. Conclusión y recomendaciones

Contar con un marco legal progresista del derecho a la información es insuficiente cuando no se realizan las acciones necesarias para garantizarlo de manera universal. Un derecho que no está al alcance de todos es un privilegio.

Por esto, resulta urgente visibilizar las fallas en que han incurrido los organismos públicos al incumplir sus obligaciones de ley para solucionar las brechas que se presentan hoy en día en la garantía del acceso a la información, sobre todo de personas y grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad.

Para generar propuestas inclusivas y transformadoras de la realidad se requiere, en primer lugar, entender las dinámicas de exclusión, así como hacer visibles y combatir las barreras que las sostienen. Es una obligación fundamental del Estado identificar los factores de desigualdad, así como a los grupos que necesitan intervenciones prioritarias y focalizadas para garantizar el ejercicio de sus derechos.

Por supuesto, también es fundamental incluir la perspectiva de género dentro de la planificación de políticas públicas en materia de acceso a la información y transparencia, para dar visibilidad y tener en cuenta la situación diferenciada que aún continúa entre mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de la vida: económica, social y cultural.

Es importante contemplar el enfoque interseccional para estudiar cada una de las características de exclusión, propias de una persona o grupo social (etnia, raza, género, edad, clase social, etc.) que busca ejercer su derecho a la información y proponer soluciones de acuerdo con sus necesidades. Para que todos ejerzamos el derecho a la información es fundamental analizar como ejes interdependientes la manera en que las desigualdades se articulan y conectan entre sí.⁶³

México es un país pluricultural y por esto se requiere incluir el enfoque intercultural en la planeación de intervenciones públicas en temas de transparencia y acceso a la información, ya que éste hace referencia, no únicamente a la interacción de las culturas, sino a la factibilidad de su subsistencia, así como la de sus integrantes, en condiciones de igualdad política como parte de una sociedad más amplia.⁶⁴

63 Crenshaw, K. (s. f.). *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*. University of Chicago Legal Forum. Volumen 1989. Artículo 8. Disponible en: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=ucf> Fecha de consulta: 8 de Agosto de 2019.

64 Álvarez-Calderón, D. et al. (2013). *Enfoque Intercultural para la gestión pública, herramientas conceptuales*, Ministerio de Cultura de Perú. Disponible en: <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Enfoque%20Intercultural%20para%20la%20gestion%20publica%20Herramientas%20conceptuales.pdf> Fecha de consulta: 8 de agosto de 2019.

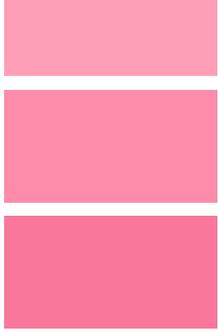
En este sentido, es oportuno continuar trabajando en la identificación de necesidades de información a través de las encuestas realizadas por el Inegi en materia de acceso a la información y a través de desarrollos diagnósticos que realicen los organismos garantes estatales en los distintos municipios. Estas encuestas y diagnósticos permitirán identificar la información pública útil y necesaria para las distintas poblaciones, así como las formas a través de las cuáles habría que acercarla a las diversas poblaciones.

Los derechos humanos son de las personas y deberían garantizarse en condiciones de igualdad, sin importar el lugar donde nacimos, el sexo asignado al nacer, la etnia a la que pertenecemos o la cantidad de recursos con los que contamos. En un contexto de desigualdades estructurales, la información juega un papel fundamental para combatir las, por eso es importante cuestionarnos ¿Qué estrategias de difusión habría que modificar para que la información gubernamental llegue a toda la población, priorizando aquellas comunidades cuyas condiciones de vulnerabilidad las colocan en mayor desventaja?

Bibliografía

- Agencia Id. (2018). “Sólo el 1% de indígenas llega a la universidad en México”, entrevista con la doctora Lorenza Villa Lever, investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México. *La Jornada*. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2018/10/13/solo-1-de-indigenas-llega-a-la-universidad-en-mexico-2667.html> Fecha de consulta: 8 de agosto de 2019.
- Álvarez-Calderón, D. et al. (2013). *Enfoque Intercultural para la gestión pública, herramientas conceptuales, Ministerio de Cultura de Perú*. Disponible en: <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Enfoque%20Intercultural%20para%20la%20gestion%20publica%20Herramientas%20conceptuales.pdf> Fecha de consulta: 8 de agosto de 2019.
- Centre for Law and Democracy. (2011). *Global Right to Information Rating Map*. Disponible en: <https://www.rti-rating.org/> Fecha de consulta: 18 de agosto de 2019.
- CDI. (2015). Sistema de indicadores sobre la población indígena en México, con base en: *Encuesta Intercensal del Instituto Nacional de Geografía y Estadística*. México
- Coneval. (2018). *Estudio Diagnóstico del Derecho a la Educación 2018*. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Estudio_Diag_Edu_2018.pdf Fecha de consulta: 5 de agosto de 2019.

- Crenshaw, K. (s. f.). *Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics*. University of Chicago Legal Forum. Volumen 1989. Artículo 8. Disponible en: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=uclf> Fecha de consulta: 8 de Agosto de 2019.
- Inegi. (2015). *Encuesta Intercensal*. México.
- _____. (2016). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID) 2016*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2016/default.html#Documentacion> Fecha de consulta: 16 de agosto de 2019.
- _____. (2018). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2017 (ENDUTIH)*.
- Pérez, H. (s. f.). *Transparencia y Acceso a la Información. Reforma pendiente de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Razones Fundar. Disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/ftaig.pdf> Fecha de consulta: 16 de agosto de 2019.
- SNT. (2018). *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva*. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513940&fecha=21/02/2018. Fecha de consulta: 16 de agosto de 2019.
- Vimeo. (2016, abril 13). *Red Junco: la voz de nuestros pueblos*. Article 19. Disponible en: <https://vimeo.com/171672735>

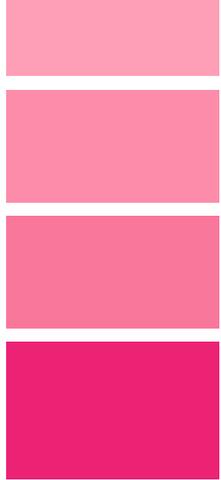


**El Acuerdo de Escazú, una oportunidad
para la gobernanza ambiental del siglo
XXI en América Latina y el Caribe**

Tomás Severino *

* Director de Cultura Ecológica, A.C., Representante del Público ante el Acuerdo de Escazú.





Este texto presenta una perspectiva sobre la importancia de los derechos de acceso en temas ambientales; estos son: el derecho de acceso a la información, la participación y la justicia y realiza un breve recorrido por algunos de los principales instrumentos internacionales donde estos derechos se han consagrado y desarrollado desde 1992. Además, presenta una descripción general del Acuerdo de Escazú, como el primer tratado ambiental regional en su ámbito, para luego hacer énfasis en los artículos que tienen que ver con estos derechos de acceso y algunos de sus temas relevantes, para terminar el texto con algunas consideraciones finales de los retos y oportunidades del Acuerdo para nuestros países.

Cultura Ecológica es una organización de la sociedad civil, que desde su creación en 1986 ha entendido los procesos participativos como la herramienta central en la gestión ambiental. Pero para poder lograr que esa participación sea lo más efectiva posible debe estar respaldada por información oficial. Es decir, desde sus inicios la organización ha aportado para fortalecer el binomio información para la participación en temas ambientales.

Desde al apoyo a procesos de planeación participativa para la gestión de cuencas, hasta la generación de una de las primeras herramientas de compilación de legislación y normatividad ambiental, durante la segunda mitad de la década de los 90, dan cuenta de la relevancia que para la organización han tenido en su quehacer los temas de información y participación para la gestión ambiental. Para el año 2001, Cultura Ecológica junto con el Centro Mexicano de Derecho Ambiental; Comunicación y Educación Ambiental, y en ese momento también con Presencia Ciudadana, conformaron la coalición Iniciativa de Acceso México, IAMEX, que a su vez formó parte de una red internacional de organizaciones aglutinadas alrededor de evaluar a nivel nacional cómo estaban establecidos y garantizados los

derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en temas ambientales. Este esfuerzo internacional estuvo encabezado por el Instituto Mundial de Recursos (WRI). (Bustillos y Severino, 2004)

Entre los años 2001 y 2006 realizamos evaluaciones a nivel federal y en cuatro entidades federativas sobre cómo se instrumentaban, en las Constituciones, las leyes, los reglamentos y en la práctica estos derechos de acceso (información, participación y justicia en temas ambientales). Al hacer estas evaluaciones nos tocó experimentar, por ejemplo, la transición entre el acceso a la información ambiental “de antes” y el entonces “nuevo” acceso a la información como derecho, con una ley en la materia y el naciente andamiaje institucional correspondiente.

Es decir, fuimos usuarios primero, de las aún entonces pioneras reformas de la legislación ambiental, que adecuaron e incorporaron los procedimientos para participar en algunos espacios y para solicitar información ambiental pública. Dicho lo anterior, es necesario también recordar esto porque que el primer procedimiento –y único por varios años– para solicitar información pública, en este caso ambiental, lo contempló la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, LGEEPA, en 1996, con las reformas al apartado de información ambiental (DOF, 1988, Azuela 2008).

Posteriormente llegó la Ley Federal Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el 2002 (DOF, 2002),⁶⁵. Esta ley marcó un antes y un después en el derecho a saber en México e inició un tránsito a veces precipitado, a veces contradictorio, hacia el desarrollo “vertiginoso” de leyes estatales, reformas constitucionales, y finalmente, o hasta la fecha al menos, a una Ley General de Acceso a la General de Transparencia y Acceso a la información Pública del 2015 y sus respectivas adecuaciones en las legislaciones estatales en la materia (DOF, 2015).

La socialización, promoción y defensa del derecho a saber, qué es, cómo se usa y para qué sirve, en especial en los temas ambientales, ha sido para Cultura Ecológica un eje estratégico sobre el que hemos trabajado en alianzas como la IAMEX, el Colectivo por la Transparencia, la Alianza para el Gobierno Abierto, entre otras, a través de los años recientes.

Hemos hecho, muchas veces en conjunto con otras organizaciones y personas instituciones gubernamentales y autónomas, locales y nacionales, estudios, recomendaciones, propuestas de acción, programas de radio, talleres locales, regionales, nacionales, internacionales, publicaciones, seminarios, hasta una serie de televisión que se llamó *Interconexión Am-*

65 Esta Ley estuvo vigente hasta que el 9 de mayo de 2016 se abrogó y entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 2016).

biental. Además de manuales, spots, webinarios y múltiples reuniones y eventos promoviendo los derechos de acceso, su conocimiento y uso. Conocidos, como muchísimas personas y organizaciones, de que la correcta implementación nacional de los derechos humanos es el horizonte a seguir para lograr contribuir a sociedades más justas, equitativas y sustentables.

Más allá de relatar el trabajo realizado a lo largo de estos años alrededor el Principio 10, sirva la reseña previa para introducir el tema del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como Acuerdo de Escazú.

¿Qué es el Principio 10?

Antes contar un poco más sobre este acuerdo, es necesario detenernos para recordar que estos tres derechos de acceso (información, participación y justicia en temas ambientales) están consagrados en la “Declaración de Río”,⁶⁶ que se aprobó en 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, mejor conocida como la Cumbre de la Tierra de Río 92 (ONU, 1992). De esta Cumbre se desprenden varios instrumentos internacionales muy vigentes hoy en día, algunos jurídicamente vinculantes como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) o el Convenio de Diversidad Biológica (CDB). También salieron otros instrumentos no vinculantes como son la Agenda 21 y la Declaración de Río. Esta última, contiene 27 principios de deberían regir la gestión ambiental en los países, tales como el “Principio Precautorio”, el principio de “el que contamina paga” o el de las “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, entre otros; y uno de estos principios, el número 10, conocido simplemente como “el Principio 10”, en el cual se establece que:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (ONU, 1992).

66 Declaración de Río, disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Es este Principio 10 el que ha nos ha permitido a muchos, como organizaciones, como coaliciones y como personas, la articulación de trabajos de análisis sobre el marco legal que respalda estos derechos y cómo en la práctica éstos son efectivamente implementados. Además, ha sido el origen común de coaliciones nacionales que han impulsado estos derechos en más de 15 países en la región de América Latina y el Caribe durante poco más de 15 años.

En el mundo, el Principio 10 se ha ido asentando también en las agendas nacionales y regionales a través de los años. Por citar sólo dos ejemplos en este sentido, tenemos que en Europa en 1998 se aprueba el Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que busca garantizar el ejercicio de estos derechos y entra en vigor en el año 2001. Otro ejemplo, del año 2010, es cuando el entonces Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA desarrolló las *Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información, Participación y Justicia en temas ambientales*, documento conocido también como las Directrices de Bali (PNUMA, 2010).⁶⁷ Además es importante tener en cuenta el desarrollo de los últimos 20 años de las legislaciones sobre acceso a la información, que en el mundo rondan las 100 y en la región de América Latina y el Caribe son 23.

El camino hacia el Acuerdo de Escazú

La brevísima reseña previa sobre el P10 en el ámbito internacional sirve para relatar a continuación el tema de cómo en América Latina y el Caribe surge un proceso que desemboca en un Acuerdo internacional en la materia. Comenzamos esta parte resaltando el papel central que desarrolló la sociedad civil en los orígenes del proceso de construcción del acuerdo, ya que fue ésta la que llevó a cabo una campaña regional en el 2010, donde instábamos a los gobiernos a suscribir una posición a favor de una discusión regional sobre un eventual instrumento regional sobre el Principio 10. En Chile la campaña de sociedad civil encontró un eco en la Cancillería y en el Ministerio de Medio Ambiente, y luego, junto con el Gobierno de Costa Rica lanzan una iniciativa para convocar a los gobiernos de la región a sumarse en el marco del proceso preparatorio de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, conocida también como Cumbre de Río +20. Ya durante esta Cumbre en junio del 2012, se lanza formalmente proceso con el apoyo de 10 Gobiernos, entre ellos el de México.

67 Directrices de Bali, disponibles en: http://www.pnuma.org/sociedad_civil/reunion2013/documentos/STAKEHOLDER%20PARTICIPATION/2010%20Directrices%20Bali%20Acceso.pdf

El proceso regional arranca entonces ese mismo año con la Primera Reunión de los Países Signatarios de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y Caribe, CEPAL, como Secretaría Técnica. De manera general, este proceso multilateral tuvo dos grandes etapas, primero la de preparación que duró dos años y donde se acordaron entre otros temas, los principios, planes de trabajo, modalidades de participación del público y los contenidos y textos indicativos iniciales de lo que se trabajaría para lograr el Acuerdo. La segunda etapa fue la de negociación, que duró cuatro años y se realizó durante 9 reuniones del Comité de Negociación del Acuerdo, además de varias reuniones virtuales.

Siguiendo con la historia, y luego de seis años de iniciados los trabajos, el texto final del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, fue aprobado por los 24 países que fueron parte del proceso de negociación, también conocidos como países signatarios de la Declaración, el 4 de marzo de 2018, en San José Costa Rica, en la novena Reunión del Comité de Negociación, que se llevó a cabo en el Cantón de Escazú. De ahí que también sea conocido como “el Acuerdo de Escazú”.

La riquísima experiencia de la participación de la sociedad civil en la preparación y la negociación del Acuerdo Regional merece un texto aparte y conocerse de manera más detallada; mientras tanto y dada la naturaleza del presente artículo, que no da para entrar en esos pormenores, se invita a profundizar consultando el Acuerdo mismo consultando las publicaciones *La senda de sociedad civil hacia el Acuerdo de Escazú en América Latina y el Caribe* (DAR, 2020),⁶⁸ o la del *Acuerdo de Escazú: Hacia la Democracia Ambiental en América Latina y el Caribe*, (UNL, 2020),⁶⁹ además de la página sobre el Acuerdo <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu> donde podrán encontrar los antecedentes, la documentación asociada y la forma de involucrarse a través del Mecanismo Público de Participación, entre mucha más información.

¿Y de qué trata el Acuerdo?

El Acuerdo de Escazú tiene por objetivo “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso

68 La senda de sociedad civil hacia el Acuerdo de Escazú en América Latina y el Caribe disponible en: https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/200_escazu_regional.pdf

69 <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/5688>

a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”. (ONU, 2018)

En términos generales el Acuerdo de Escazú consta de 26 artículos donde los primeros cuatro establecen el objetivo, las definiciones, los principios y las provisiones generales. Luego vienen los artículos más operativos, del 5 al 12, donde se desarrollan los estándares para garantizar el acceso a la información pública ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, el acceso a la justicia, la protección de los defensores de derechos humanos ambientales, el fortalecimiento de capacidades, la cooperación y el intercambio de información. Por último, la arquitectura institucional para la implementación del acuerdo se encuentra en los artículos 13 al 26, ahí se abordan temas como implementación nacional, las contribuciones financieras, la Conferencia de las partes, el Comité de apoyo para la aplicación y el cumplimiento, la solución de controversias, la entrada en vigor, entre otros.

A continuación, un recuento de algunos de los principales temas de los artículos 5 al 12, que son donde se concentran los estándares de los derechos de acceso y la cooperación y el fortalecimiento de capacidades.

En el caso del Acceso a la Información es donde, por cierto, México tiene mayores avances. En términos de lo establecido en el artículo 5 para la accesibilidad de la información ambiental destacan, por ejemplo, temas como la obligación de poner énfasis en entregar información ambiental a personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los grupos indígenas y étnicos. En cuanto a la generación y divulgación de información ambiental, el artículo 6 establece la obligación de recopilar, generar, poner a disposición y difundir la información ambiental en el nivel subnacional y local, y que esta información sea actualizada, que sea reutilizable, procesable y que esté en formatos accesibles.

El Artículo 6, también se refiere a los contenidos de los sistemas de información con los que las partes deberán contar, entre otros, con un listado de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y localización; información de procesos de evaluación de impacto ambiental, información sobre sanciones administrativas en materia ambiental, o, en el caso de amenazas inminentes a la salud o al medio ambiente, la obligación de difundir esta información de forma inmediata, con énfasis en las personas o grupos

en situación de vulnerabilidad, divulgando esta información en formatos alternativos comprensibles para dichos grupos.

Los Estados parte, se comprometieron también a promover el acceso a la información ambiental contenida en las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos. Además de asegurar que los consumidores y usuarios cuenten con información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios y sus efectos en la salud. Así como a la adopción de medidas para la promoción del acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas, en particular la relativa a sus operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente, entre otras provisiones.

En el caso de la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, el Acuerdo establece en su artículo 7, entre otras, que cada parte garantizará los mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades u otras autorizaciones ambientales, que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente o cuando puedan afectar la salud.

Así como que cada Parte se compromete a promover la participación en los procesos de toma de decisión relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como ordenamiento del territorio, elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente. Se incluye también la adopción de medidas para asegurar que la participación sea posible desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, para que las observaciones del público sean debidamente consideradas.

Las partes establecerán también las condiciones propicias para que la participación se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público. En este sentido, el Acuerdo también establece que la autoridad pública realizará esfuerzos para identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo para el medio ambiente y promoverán acciones específicas para facilitar su participación. En el caso de México, este artículo sobre participación presenta una oportunidad para la actualización y fortalecimiento de las regulaciones para la participación social ambiental, que es una asignatura pendiente y muy necesaria de subsanarse.

El artículo 8 sobre el Acceso a la Justicia es donde por cierto México encuentra el menor de los desarrollos, es decir, que el derecho de acceso a

la justicia es el menos avanzado de los tres derechos de acceso en el país; por tanto su relevancia y potencial adquiere una importancia particular.

Para el acceso a la justicia, el acuerdo establece primero que cada parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso y que cada parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento: cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental, cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales, y cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.

Cada parte, considerando sus circunstancias, contará con órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental, con procedimientos y mecanismos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos- Por ejemplo, los órganos especializados en materia ambiental en México, además de ser un rezago histórico, son un pendiente legislativo, ya que la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental de 2013, contempla en sus transitorios el establecimiento de los Juzgados de Distrito especializados en materia ambiental (DOF, 2013) y esto aún no se ha cumplido, por tanto el Acuerdo puede impulsar estos desarrollos, entre otros.

Establece también la legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, con la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente y con medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, entre otras.

El artículo 9, que trata sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, es un artículo realmente innovador, puesto que es el primer instrumento en el mundo que establece garantías para un entorno seguro y propicio para que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad. Donde cada parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, tomando medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar los ataques, amenazas o intimidaciones que éstos puedan sufrir en el ejercicio de los derechos con-

templados en el Acuerdo. Para reafirmar la importancia e implicaciones de este artículo, recordemos que América Latina y el Caribe ha sido reconocida en distintas publicaciones como la región más peligrosa para las y los defensores ambientales. En particular México, junto con Colombia, Brasil, Honduras y Guatemala se encuentra dentro de los países más peligrosos en este rubro, de acuerdo con el Informe 2019 de Global Witness llamado “¿Enemigos del Estado? De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la Tierra y el Medio Ambiente”.

Para terminar este recuento de algunos de los elementos del articulado, hay que referir brevemente los artículos 10, 11, y 12. Lo primero que hay que destacar de ellos, es la importancia de que, tanto el fortalecimiento de capacidades, como la cooperación internacional y el intercambio de información, han sido plasmados como elementos centrales para la consecución de los objetivos del Acuerdo, dándoles un peso específico similar al de las garantías de los derechos de acceso, es decir, estos tres elementos tienen sus artículos específicos, y no sólo quedan como meras menciones que resalten su importancia para los objetivos del Acuerdo. En el artículo 10, por ejemplo, cada parte se compromete a crear y fortalecer sus capacidades nacionales, incluyendo, entre otras, medidas para formar y capacitar a autoridades y funcionarios públicos en los derechos de acceso en asuntos ambientales, a desarrollar y fortalecer programas de sensibilización y creación de capacidades en derecho ambiental y derechos de acceso para el público, funcionarios judiciales y administrativos, así como a dotar a las instituciones y organismos competentes con equipamiento y recursos adecuados, y a contar con medidas específicas para personas o grupos en situación de vulnerabilidad (como interpretación o traducción en idiomas distintos al oficial).

En cuanto a la cooperación, el artículo 11 establece que las partes cooperarán para el fortalecimiento de sus capacidades, prestando especial consideración a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños estados insulares. Las partes también alentarán las alianzas con Estados de otras regiones, organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, académicas y privadas, de la sociedad civil en la implementación del acuerdo. Aquí sólo falta destacar que “al buen entendedor, pocas palabras...”, pues esto implica un potencial apalancamiento de recursos internacionales y nacionales para la implementación del acuerdo.

Destaca otro asunto, el Acuerdo establece que se promoverá la cooperación regional y el intercambio de información con respecto a todas las manifestaciones de las actividades ilícitas contra el medio ambiente. Esto puede

resultar muy trascendente, por ejemplo, para el combate al tráfico ilegal de diversidad biológica, entre otras muchas acciones que podría detonar este artículo se encuentra, un esfuerzo regional o subregional articulado contra el tráfico de especies.

Por su parte, el artículo 12 establece el Centro de Intercambio de Información, sobre los derechos de acceso, a cargo de la secretaría técnica donde se podrán incluir medidas legislativas, administrativas y de política, códigos de conducta y buenas prácticas, entre otros.

En cuanto a los artículos 13 a 26, los de la arquitectura institucional del acuerdo, donde entre muchas otras cosas, se establece que su entrada en vigor sucederá 90 días después de que 11 países lo ratifiquen. A dos años y medio de haber sido adoptado el texto del Acuerdo, han ratificado (y depositado el instrumento correspondiente en la sede de la ONU) 10 países: Guyana, Uruguay, Bolivia, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Antigua y Barbuda, Ecuador, Nicaragua, Panamá y Santa Lucía.

México, por su parte, firmó en Nueva York en septiembre del 2018 y en agosto del 2020 el Poder Ejecutivo envió al Senado el Acuerdo para su revisión y eventual aprobación, donde el 5 de noviembre fue aprobada por unanimidad su ratificación, misma que se publicó en el DOF el 9 de diciembre del 2020 con el nombre *Decreto por el que se aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, hecho en Escazú, Costa Rica, el cuatro de marzo de dos mil dieciocho*. Al momento de la publicación de este ensayo, queda aún pendiente que el país haga el depósito del instrumento de ratificación ante la ONU. Para la región es muy importante contar con el concurso de los 33 países, o en su defecto, con el de la mayoría de ellos, para así dar más fuerza al Acuerdo y facilitar que cumpla su cometido de manera más integral en la región.

Consideraciones finales

Para comenzar a finalizar, haré una serie de reflexiones sobre la importancia del Acuerdo de Escazú. Es el primer instrumento de derecho público ambiental de los 33 países de América Latina y el Caribe en décadas, y es, además, un acuerdo jurídicamente vinculante, dos datos que no son menores.

Su construcción y negociación se hizo con base en las legislaciones nacionales; es en este sentido, es un Acuerdo a la medida de las condiciones y necesidades de los países de la región. Entendiendo las diferencias, pero también las necesidades comunes de los países, Escazú establece a estándares que

son más bien “pisos mínimos”, que serán implementados de manera progresiva y no regresiva, es decir, todo hacia delante, nada hacia atrás.

Es también una apuesta de los países de la región por el multilateralismo, en momentos en los que varios países del mundo impulsan medidas en contra de él, es una apuesta por la cooperación internacional. Además, es, a la fecha, el único Tratado que ha resultado de la Cumbre de Río 20.

La participación de la sociedad civil en el proceso de construcción requiere ser aquilatada para que pueda servir como referente en negociaciones futuras. Se creó primero el Mecanismo de Participación del Público, un sitio para el intercambio permanente de información sobre el proceso, sus documentos, (incluyendo las visiones y posturas de los gobiernos que las quisieron hacerlas públicas, las propuestas de la Secretaría Técnica y las propuestas de la sociedad, referida en el Acuerdo como “el público”). Este mecanismo también permitió la transmisión en vivo de todas las reuniones tanto de la fase de preparación como la de negociación, además de la posibilidad de participar de manera virtual.

La participación del público permitió también contar con distintas visiones y experiencias desde la práctica con enfoques multidisciplinarios y diversos, desde el trabajo comunitario hasta el litigio y la defensa de los derechos humanos a lo largo de la región.

Además, otro espacio inédito, el público, o sus representantes electos, estuvimos habilitados para hacer uso de la palabra en las reuniones, como cualquier delegación gubernamental. La práctica común en foros multilaterales (y más aún de negociación) es que la participación en reuniones plenarios se reduce a que la sociedad civil puede intervenir, una vez, minutos previos al cierre de la reunión, donde una sola voz tiene la compleja labor de incorporar las visiones, voces y agendas de las personas de la sociedad civil acreditados.

Con perspectiva en los derechos humanos y poniendo a la gente en el centro de las acciones y preocupaciones, el Acuerdo de Escazú servirá para impulsar la actualización y mejora de los marcos institucionales y legales nacionales, muchos de los cuales están aún funcionando con las mismas estructuras, mecanismos y reglamentos de mediados de la década de los noventa, que fueron en gran medida, resultado de la Cumbre de Río 92.

El Acuerdo de Escazú permitirá a nuestros países abonar a la consecución de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2015), por lo que es también una oportunidad de avanzar, y dar pie a una nueva generación de instituciones, leyes y políticas públicas que nos

permitan, de mucho mejor manera, hacer frente a los enormes desafíos socio-ambientales de nuestros países y de la región, como son el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, el cambio de uso de suelo, la contaminación y sobre explotación de cuencas y mares, la proliferación de la industria extractivista, la reducción del riesgo y el afrontar la vulnerabilidad y el riesgo de desastres, además de los cada vez más frecuentes numerosos conflictos sociales relacionados con la explotación de los recursos naturales, por mencionar algunos de los problemas que enfrentamos.

Escazú ayudará también a que los países cumplan con las obligaciones y compromisos internacionales derivados de otros instrumentos internacionales ambientales como los Acuerdos de París de la Convención de Cambio Climático, y los derivados del Convenio de Biodiversidad. Además de hacer sinergias con otros procesos internacionales, como la Alianza por el Gobierno Abierto, por ejemplo. (Severino y Moro, 2019).

Por último, en México debemos retomar, profundizar y ampliar los esfuerzos conjuntos entre sociedad civil y las instituciones públicas rumbo a la puesta en marcha del Acuerdo de Escazú, recuperando la articulación y el trabajo conjunto con la Cancillería, la Semarnat, el INAI, ampliando el número de personas, organizaciones e instituciones que conozcan y hagan suyo el Acuerdo y sus potenciales beneficios. Si en a nivel Federal tenemos desafíos pendientes en los derechos de acceso, la cosa se complica más cuando hablamos de los Estados y aún más cuando hablamos de los municipios, donde en muchos casos, estos derechos no han permeado todavía.

Escazú es de y para todos. Muchas personas de sociedad civil, del sector público, de organismos e instituciones internacionales han contribuido para lograr este acuerdo, y muchas más se beneficiarán de su implementación en el corto, mediano y largo plazo.

Al igual que es necesario el fortalecimiento de los esfuerzos de socialización de la función social del derecho de acceso a la información, también es necesario que el Acuerdo de Escazú se difunda, se conozca, se explique. Que las personas, organizaciones e instituciones se apropien de él.

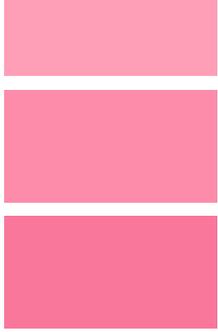
Usando una analogía deportiva, la negociación y aprobación del Acuerdo, fue el primer tiempo del partido; el segundo tiempo está por comenzar con su pronta entrada en vigor. Necesitamos refuerzos para lo que está por venir, la implementación, regional, nacional y local .

Para conocer más sobre el Acuerdo consultar el sitio oficial del Acuerdo de Escazú <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>; el Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe: <https://observatoriop10.cepal>.

org/es; y el sitio de sociedad civil sobre el Acuerdo de Escazú <https://www.lacp10.org> y www.escazuenmexico.org En redes en @LacP10info @IAMEX #EscazuAhora

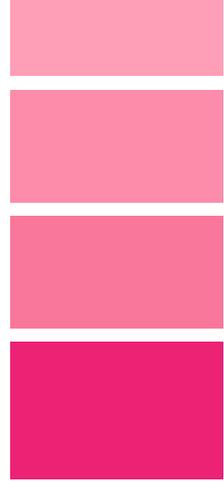
Referencias

- Azuela, A., Cancino, M. A., Contreras, C., y Rabasa, A. (2008). “Una década de transformaciones en el régimen jurídico del uso de la biodiversidad” en *Capital natural de México*. Volumen 3, pp. 229-258.
- Bustillos, I. y Severino, T. (2004). *Diagnóstico del acceso a la Información Ambiental en México. Experiencia de Iniciativa de Acceso México IA-MEX. El derecho de Acceso a la Información en México: un diagnóstico de la sociedad*.
- DOF. (1988). *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988.
- DOF. (2002). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002. Abrogada el 9 de mayo de 2016.
- DOF. (2015). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015.
- DOF. (2016). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 9 de mayo de 2016.
- DOF. (2020) DECRETO por el que se aprueba el *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, hecho en Escazú, Costa Rica, el cuatro de marzo de dos mil dieciocho*. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de diciembre de 2020.
- ONU. (2018). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)*.
- Severino, T. y J. Moro (2019). *Guía de implementación de Gobierno Abierto. Un aporte desde Sociedad Civil*. Publicada por el Núcleo de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto en México.



Semblanzas de los autores

S



Cinthy Alvarado

Investigadora en temas de Derecho a la Información en Article 19 Oficina para México y Centroamérica.

Eduardo Bohórquez

Eduardo Bohórquez es Director de Transparencia Mexicana, capítulo de Transparencia Internacional en México.

Reconocido innovador cívico, es una de las voces más escuchadas de la agenda en materia de anticorrupción, contrataciones públicas, participación ciudadana y justicia digital.

Ha impulsado gobiernos y parlamentos abiertos así como, iniciativas para utilizar el poder del acceso a la información en las acciones de los ciudadanos como #3de3 #FiscalíaQueSirva y recientemente #SusanaVigilancia.

Ricardo Joel Jiménez González

Fue coordinador nacional del colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), su misión es proponer políticas públicas y acciones viables e influir en su ejecución para lograr un México próspero e incluyente. Maestro en Estudios Regionales por el Instituto Mora. Doctor en Desarrollo Rural. Luchador social, pionero en transparencia, municipalismo, gobierno abierto y participación ciudadana en su municipio. Recibió el primer lugar en el Premio de Contraloría Social en el Estado de México. (q. d. e. p).



Mariana Niembro

Mariana Niembro estudió ciencia política en la UNAM enfocándose en el estudio del Poder Legislativo. Es fundadora y directora de Borde Político, una asociación civil que utiliza las tecnologías de la información para fortalecer los procesos de participación ciudadana en el Poder Legislativo y el Poder Judicial mexicanos. Ambos proyectos han sido reconocidos con el Premio Nacional de Innovación y han sido reconocidos en el extranjero como el mejor think tank nuevo por la Universidad de Pensylvania. Es Fellow de Ashoka, la red de emprendedores sociales internacional y forma parte de la red Mujeres en Plural.

Ana Pecova

Directora ejecutiva de EQUIS Justicia para las Mujeres, que es una organización feminista de derechos humanos cuya misión es contribuir al avance de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género mediante el uso de estrategias de incidencia y de litigio a nivel nacional e internacional. Es maestra en Filosofía Política de la Universidad de York en Inglaterra. Ha trabajado por más de 15 años en el campo de derechos humanos. Fue investigadora para la organización internacional Interpeace apoyando los procesos de resolución de conflictos y reconciliación en los Balcanes con un enfoque especial en género.

Lucía Petersen

Lucía ha sido parte del equipo técnico-legislativo en la reforma anticorrupción 2015, co-coordinadora de la Unidad para la Transformación de los Congresos y parte del equipo de la Unidad “Nudge” en Anticorrupción en Transparencia Mexicana, capítulo mexicano de Transparencia Internacional.



David Ramírez de Garay

Actualmente es coordinador del Programa de Seguridad de la organización de la sociedad civil México Evalúa, que se define como un centro de pensamiento y análisis que se enfoca en la evaluación y el monitoreo de la operación gubernamental para elevar la calidad de sus resultados. Se ha desempeñado como consultor y profesor-investigador de El Colegio de México. Es doctor en Sociología del Crimen por la Universidad de Bielefeld en Alemania. Sus principales intereses de investigación son el mejoramiento del trabajo policial a partir del uso de datos, las políticas de seguridad en contextos municipales, la prevención y contención de la violencia, y la proliferación de las armas de fuego.

Ana Cristina Ruelas

Desde 2016 hasta agosto de 2020 dirigió la oficina regional de Article 19 para México y Centroamérica (es una organización civil internacional que tiene por objetivo la defensa de la libertad de expresión), fue oficial del Programa de Acceso a la Información. Es abogada y maestra en Administración Pública y Política Pública por el Instituto Tecnológico de Monterrey y ha colaborado en distintas organizaciones de derechos humanos en México y Perú. Trabajó en la oficina de acceso a la información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y ha realizado diversos proyectos relacionados con educación para el desarrollo.

Tomás Severino

Ha trabajado en el campo ambiental en asuntos como educación, sistematización y difusión información, transparencia y derecho de acceso a la información, comunicación, gobernabilidad, Principio10 y Gobierno Abierto, entre otros.

Estudió Relaciones Internacionales y cursó estudios de Posgrado en la misma materia; Tiene un Diplomado en Derecho y Gestión Ambiental. Actualmente, y desde el 2015, es representante del público de regional ante del Acuerdo de Escazú. Dirige Cultura Ecológica, que a su vez forma parte de la Iniciativa de Acceso y varias redes más de sociedad civil nacionales y regionales.



El poder social de la transparencia en la voz de la sociedad civil. Acceso a la justicia, integración, igualdad, seguridad, anticorrupción y libertad,

se terminó de imprimir en diciembre de 2020.

Tiraje: 1,000 ejemplares.

Edición a cargo de la Dirección General
de Promoción y Vinculación con la Sociedad.

acceso a la información

participación ciudadana • organizaciones de la sociedad civil • democracia



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



transparencia