

Concurso Estatal de Ensayo

El Acceso a la Información Pública y
la Protección de los Datos Personales:

Derechos para Todos



Concurso Estatal de Ensayo

El Acceso a la Información Pública y
la Protección de los Datos Personales:

Derechos para Todos



ISBN: 978-607-98009-0-1



Concurso Estatal de Ensayo

*“El Acceso a la Información Pública y la Protección
de los Datos Personales: Derechos para Todos”*

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios
Pino Suárez S/N, actualmente Carretera Toluca-Ixtapan No. 111,
Col. La Michoacana, Metepec, Estado de México, C.P. 52166

Teléfono: (722) 2 26 19 80

Centro de Atención Telefónica: 01 800 821 04 41

www.infoem.org.mx

Primera edición: Mayo de 2018

Diseño editorial y cuidado de la edición: DCCPP

Hecho en México

Directorio

Mtra. Zulema Martínez Sánchez
Comisionada Presidenta

Mtra. Eva Abaid Yapur
Comisionada

Mtro. José Guadalupe Luna Hernández
Comisionado

Mtro. Javier Martínez Cruz
Comisionado

Contenido

9 **Presentación**

13 *Primer lugar*

Fortalecer al mensajero: la necesidad social de una ley del ejercicio periodístico para alentar el derecho de acceso a la información pública (caso Estado de México)

Enrique Ignacio Gómez Ordóñez

49 *Segundo lugar*

La teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas y su relación con el derecho de acceso a la información pública, el gobierno y los datos abiertos

José Edgar Marín Pérez

71 *Tercer lugar, con mención especial*

Portales web de transparencia: la puerta de entrada al derecho de acceso a la información

Víctor Alejandro Villegas Corona



Presentación

El acceso a la información pública y la protección de los datos personales son dos derechos fundamentales cuyo ejercicio, ante todo, se cimienta en la confluencia de tres elementos inseparables: la sociedad, los sujetos obligados y los órganos garantes. Así, para el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (Infoem), resulta sumamente relevante impulsar la construcción de canales de diálogo que conduzcan al robustecimiento de la vinculación entre estos tres actores, en aras de lograr una sólida cultura de la transparencia, capaz de trascender el ámbito obligacional para transformarse en una actitud vital.

Por lo tanto, con la finalidad de fortalecer los lazos con la población mexiquense, el Infoem convocó recientemente al Concurso Estatal de Ensayo “El Acceso a la Información Pública y la Protección de los Datos Personales: Derechos para Todos”, mediante el cual llamó a estudiantes de bachillerato y de licenciatura, académicos, investigadores y público en general a presentar un texto breve en el cual analizaran la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de los datos personales, desde una perspectiva rigurosa e innovadora, con miras a contribuir a la generación de conocimientos que promuevan su ejercicio.



Como resultado, esta primera convocatoria contó con la entusiasta participación de ensayistas provenientes de diversas regiones del Estado de México e, incluso, del país, cuyas reflexiones, opiniones y propuestas ilustran, sin duda, el amplio abanico de visiones que, hoy por hoy, sostienen a la transparencia en el centro de la agenda pública, no sólo en la República Mexicana, sino en el resto del mundo. Al evaluar la diversidad de trabajos, el Jurado Calificador consideró los criterios mínimos de precisión de la argumentación, fundamentación teórica, originalidad de las premisas desarrolladas y vinculación con el tema del certamen. Luego de las deliberaciones, Enrique Ignacio Gómez Ordóñez, José Edgar Marín Pérez y Víctor Alejandro Villegas Corona obtuvieron el primer, segundo y tercer lugar, respectivamente.

Con estos antecedentes, el Infoem se enorgullece de presentar el libro colectivo emanado del Concurso Estatal de Ensayo “El Acceso a la Información Pública y la Protección de los Datos Personales: Derechos para Todos”. Cada texto ganador pone sobre la mesa interesantes planteamientos en torno a los cuales es preciso meditar, pues muestran enfoques paradigmáticos: la visión de un periodista que, en el ejercicio de su profesión, hace valer el derecho de acceso a la información y, además, lo ubica como factor crucial de la libertad de expresión; el estudio de un académico alrededor de la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas y su relación con el derecho de acceso a la información pública, el gobierno y los datos abiertos, y las experiencias de un joven que, desde la observación crítica, advierte que los portales web de transparencia implican un área de oportunidad para forjar verdaderos espacios de interacción entre gobernantes y gobernados.

Como denominador común, estos tres ensayos se conducen por el camino del pensamiento multilateral: resulta indispensable conjugar los saberes académicos, institucionales y pragmáticos para mejorar sustancialmente el panorama actual de la transparencia y avanzar en los retos del presente. En el primer caso, Enrique Ignacio Gómez

Ordóñez sugiere la puesta en marcha de numerosos mecanismos enfocados a garantizar los derechos del gremio periodístico, entre los que figuran la libertad de expresión, de autor y de acceso a la información pública. Por otro lado, José Edgar Marín Pérez propone ver la teoría habermasiana y sus lazos con el acceso a la información pública y la apertura gubernamental como elementos para modernizar la gestión de las autoridades, frente a una ciudadanía deseosa de datos comprensibles, que privilegien la difusión de ideas y la comunicación libre y sin censura.

Finalmente, Víctor Alejandro Villegas Corona examina detalladamente el origen, desarrollo y estado vigente de los sitios web de transparencia que, por obligación legal, deben implementar y actualizar todos los sujetos obligados. De este modo, concluye que poseen un valor más alto del que hoy se les confiere, pues tienen el potencial de reducir las solicitudes de información de los ciudadanos y fungir como auténticos medios de comunicación directa entre la sociedad y los entes gubernamentales, si bien ello requiere el desarrollo de estrategias encaminadas a conocer las necesidades y experiencias de los usuarios.

En resumen, los tres ganadores del Concurso Estatal de Ensayo “El Acceso a la Información Pública y la Protección de los Datos Personales: Derechos para Todos” nos ofrecen textos que invitan a enriquecer nuestra percepción de estos derechos fundamentales, las condiciones de su ejercicio, las vivencias directas de quienes los hacen valer y las oportunidades de mejora en múltiples rubros. Por estas razones, en el Infoem, deseamos que la lectura de este libro colectivo sea el punto de partida para continuar consolidando una cultura de la transparencia que nos lleve al mejor puerto posible: una ciudadanía más abierta, democrática y participativa, en la cual todos podamos gozar de sus indiscutibles beneficios.



Primer lugar

Fortalecer al mensajero: la necesidad social de una ley del ejercicio periodístico para alentar el derecho de acceso a la información pública (caso Estado de México)

Enrique Ignacio Gómez Ordóñez



Resumen

La construcción del derecho de acceso a la información pública pasa por la imprescindible función de los medios de comunicación, como variables en la gestión informativa, donde, a su vez, juegan un papel protagónico los periodistas que transforman la realidad fáctica en una realidad discursiva, dando sentido e intención al mensaje que llega a las audiencias.

En esta transformación semiótica, que termina derivando en una representación simbólica de nuestra realidad, los periodistas son los mensajeros que enarbolan los hechos y datos para aportar nuevas interpretaciones a la sociedad. Sin embargo, encuentran en el camino una serie de obstáculos inherentes al ejercicio de la libertad de expresión, con lo cual se limita y restringe su labor de gestores informativos, aunado al daño en materia de derecho de acceso a la información pública.

Por ello, una alternativa para fortalecer este derecho, que se relaciona con la transparencia y rendición de cuentas, consiste en otorgar mayores garantías profesionales, jurídicas y sociales al periodista, en tanto agente constructor de la noticia, quien, al ser artífice de una realidad discursiva, puede marcar la pauta para incentivar una sociedad más justa, a partir del constante acceso a la información pública, que redunda en la evaluación de los poderes públicos.



Introducción

Cuando Juan Jacobo Rousseau escribió *El contrato social o los principios de derecho político*, recordó la frase del Palatino en la dieta de Polonia: “si hubiera un pueblo de dioses, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto no conviene a las hombres” (1992: 36). Esta sentencia ilustra uno de los grandes debates de la actualidad, sobre la legitimidad, pertinencia y resultados de las democracias modernas.

Y es que una democracia, entendida como el gobierno del pueblo, donde todos forman parte de las decisiones que afectan a la comunidad, viene a ser un sistema que, al momento de ejecutarse en la realidad, necesariamente reproduce otras formas de gobierno no muy cercanas al espíritu democrático:

Tomando la palabra en su rigurosa acepción, no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia. Es contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados. No es concebible que el pueblo permanezca incesantemente reunido para ocuparse de los negocios públicos, siendo fácil comprender que podría delegar tal función sin que la forma de administración cambie (Rousseau, 1992: 36).

Este es el debate vigente en las democracias modernas, que ven mermada su legitimidad no sólo por la forma de gobierno en la que finalmente resultan, sino debido a la crisis de credibilidad que enfrentan sus actores principales, como los partidos políticos, autoridades, representantes populares y medios de comunicación.



En dichas circunstancias, distintos autores han advertido que la democracia es un sistema de gobierno perfectible, en constante adaptación, según los intereses y aspiraciones de los gobernantes y gobernados.

No obstante, considerar que la democracia únicamente se reduce al sufragio ciudadano para la elección de autoridades o representantes aumenta el fracaso del espíritu democrático, ya que aquélla se entiende como el sistema de gobierno que debe garantizar una serie de libertades y derechos del ciudadano, quien, a diferencia de lo que ocurre en otras formas de gobierno, debe actuar de manera libre y emancipada, con espacios destinados a crear opinión propia. Ello denota la obligada condición de contar con libertad de expresión y pensamiento.

De ahí surge uno de los temas más contradictorios de la actualidad, respecto de la necesidad de hacer más democrática la democracia, con el objetivo de reducir el llamado *déficit democrático* o los márgenes de posible autoritarismo que no logra atenuar la aplicación de este sistema de gobierno:

La democracia, imposible negarlo, se encuentra contagiada por elementos no democráticos; genes monárquicos, aristocráticos y oligárquicos aparentemente se han fusionado en su ADN. El concepto *déficit democrático* ha adquirido carta de ciudadanía en esta historia, parece haber conquistado voz, ¿dispondrá de voto? (Méndez, 2014: 13).

Esos genes propician, precisamente, que hoy la democracia se conciba desde el punto reduccionista del sufragio popular, en una acepción de democracia delegativa, donde los votantes acuden a las urnas, eligen a sus representantes y otorgan la responsabilidad de conducir al sistema de gobierno a quienes resultan electos.

Un ciudadano que, en el ámbito democrático, se limita a caminar esa ruta del votante que delega, tiene como destino quedarse al margen del desarrollo de su país, al no participar en el avance económico, social y cultural. Esto afecta la pluralidad de esa nación, pues no sólo crea un subdesarrollo económico, sino político (González, 1965).

Así, el reto de las democracias modernas no sólo es garantizar la realización de elecciones libres y legales, sino también generar condiciones de participación, deliberación y opinión, que Txetxu Ausín identifica como la matriz participativa de la democracia, donde no deben ni pueden ocurrir exclusiones de sectores o grupos sociales:

Está íntimamente ligada a la misma deliberación. La participación significa la toma colectiva de las decisiones con la intervención de (todos) los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes (elegidos por el cuerpo social). Participación que se ha de producir no sólo en el momento de la decisión, de la votación, sino también, y de modo muy relevante, en el momento de la deliberación y el intercambio de razones y argumentos (2014: 62-63).

En el caso de México, el desafío resulta doblemente mayor, pues la democracia convive con el escepticismo ciudadano, que acaba por deslegitimar a este sistema de gobierno:

En nuestro país, se ha pasado de la participación democrática, al menos con aspiración, a la obediencia autoritaria y, en fechas recientes, se ha regresado a la participación democrática centrada en un proceso electoral democrático, pero aún la sociedad en su conjunto se caracteriza por su escasa participación en los asuntos públicos y el espacio de la dominación se presenta en la tecnificación de la política (burocratización y centralización) (Montes de Oca, 2011: 49).



Jürgen Habermas ha planteado ese reto con anterioridad, al puntualizar que el sostenimiento de la democracia depende de la interacción discursiva entre los miembros de una comunidad política, lo cual nos centra en la necesidad de que la democracia construya espacios y debates públicos en aras de producir opinión pública, aunque el autor reconoce las dificultades para alcanzar tal postulado:

La verdadera opinión sólo puede averiguarse mediante la discusión; la verdad aparece como un proceso; esto es, como un proceso de ilustración. Una parte del público, o algunos sectores de él, pueden estar más avanzados que otros en este proceso. De aquí que, si no privilegiados, si por lo menos existan expertos. Estos pueden y deben desempeñar una misión pedagógica respecto del público, pero sólo para convencerlos mediante argumentos, no para adoctrinarlos con ellos (1994: 286).

En su teoría de la acción comunicativa, Habermas destaca la importancia de crear discursos adecuados para la generación de un espacio, debate y opinión pública, aún con los bemoles y complicaciones que ello implica, que, a la vez, se sustenten en una participación y deliberación racional. En sí, plantea una teoría de la generación de la sociedad según una teoría de la comunicación (Habermas, 1989). Tal acción comunicativa plantea cuatro pretensiones de validez que se enuncian a continuación:

- A. **Inteligibilidad:** El hablante asocia, con cada manifestación efectiva, la pretensión de que la expresión simbólica empleada en la situación dada puede entenderse. Aquélla no puede desempeñarse (*eingelöst*) si hablante y oyente no dominan la misma lengua. En ese caso, es menester un esfuerzo hermenéutico para llegar a una clarificación semántica.

- B. **Verdad:** Constataciones, afirmaciones y explicaciones, entre otros asertos, suponen una pretensión de verdad, que no tiene razón de ser cuando el estado aseverado no existe. Este uso del lenguaje se llama *cognitivo*. Con él, establecemos una comunicación con el fin de decir algo acerca de una realidad objetiva.

- C. **Veracidad:** Todas las manifestaciones expresivas (sentimientos, deseos o manifestaciones de voluntad), en sentido estricto, implican una pretensión de veracidad, que resulta fuera de lugar cuando se comprueba que lo que el hablante expresó no concordaba con sus intenciones. El sujeto hablante busca la razón suficiente para encontrar la verdad.

- D. **Rectitud:** Las manifestaciones normativamente orientadas (mandatos, consejos o promesas) afirman una pretensión de rectitud, que no resulta legítima si las normas vigentes subyacentes no pueden justificarse. Este uso del lenguaje se designa *comunicativo*. En él, mencionamos algo del mundo para entablar determinadas relaciones interpersonales.

Estas pretensiones representan el andamiaje básico para la construcción de la participación y deliberación encaminada a propiciar un sistema democrático. Actualmente, los elementos que robustecerían la matriz participativa y, por ende, la opinión pública de Habermas, se encuentran debilitados por la falta de una discusión de calidad en la propia sociedad.

Distintos factores pueden esgrimirse como causa de este problema; entre ellos, los intereses políticos y económicos que confluyen en las relaciones de sociedad y gobierno, que impactan de manera negativa en la discusión colectiva, opacando la participación y deliberación racional.



Así, el objetivo de este ensayo consiste en revisar el surgimiento y desarrollo de un derecho humano que, ante la probabilidad de ser refrendado en la integración de un ordenamiento jurídico, puede coadyuvar a reducir los márgenes de autoritarismo y verticalismo que se desprenden de los genes no democráticos, además de inducir la matriz participativa y la opinión pública de Habermas.

El enfoque propuesto es la construcción de una ley de protección del ejercicio periodístico, desde la perspectiva del derecho de acceso a la información pública, que, a la par, es sustento de la libertad de expresión. En una exploración local, para el caso del Estado de México, una ley con estas características fortalecería una de las manifestaciones primarias de la libertad de expresión: el periodismo, actividad profesional a través de la cual se puede impulsar la participación y deliberación ciudadana; construir discursos de calidad; fomentar espacios públicos, y fortalecer la opinión pública que revierta el déficit democrático.

1. Del Estado transparente

La concepción de las democracias modernas, producto de la caída de los regímenes monárquicos o autoritarios del feudalismo, marca el origen del Estado de Derecho, donde forzosamente deben existir mecanismos constitucionales que limiten el ejercicio arbitrario del poder:

Con el discurso liberal, la doctrina de la verdad de Estado sufre un gran golpe, pues esta nueva justificación del poder político postula que no existe nada en el Estado que no esté antes en los derechos de los individuos. De esta forma, el Estado aparece como fuerza agregada en la que los derechos

individuales permanecen intactos; todo lo contrario al modelo absolutista, en el que el carácter organicista del Estado desdibuja el perfil individual de los derechos y los convierte en mera concesión y/o generosidad del gobernante (Rodríguez, 2004: 28).

Desde este panorama de garantías individuales, adquiere especial relevancia la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que, en su artículo 19, establece que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

Ernesto Villanueva identifica tres características esenciales que derivan de este derecho humano, conocido como *derecho a la información*:

El derecho a la información (en su sentido más amplio), de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es la garantía fundamental que toda persona posee para atraerse información, informar y ser informada.

De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprenden dicha garantía individual:

1. El derecho a atraerse información: Incluye las facultades de a) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
2. El derecho a informar: Están incluidas a) las libertades de expresión y de imprenta y b) la constitución de sociedades y empresas informativas.
3. El derecho a ser informado: Incluye las facultades de a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa; es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y c) con carácter universal; o sea, que la información es para todas las personas, sin exclusión alguna (2008: 10).



Con la aprobación de las leyes de transparencia y acceso a la información pública, en México y en distintos países del mundo, se dio paso a una nueva era, donde los ciudadanos cuentan con una herramienta jurídica para colocar límites al Estado, que democratiza a la democracia, pues se supera el ámbito reduccionista del sufragio popular como elemento único del tinte democrático y se alienta la participación y deliberación mediante la intervención ciudadana, a través de la obligada transparencia gubernamental:

Las leyes de acceso a la información permiten que los individuos y grupos tengan acceso a las políticas mediante las cuales el gobierno toma decisiones respecto de proyectos de salud, educación, vivienda e infraestructura, y las razones que sustentan tales decisiones. Armados de tales conocimientos, los ciudadanos alrededor del mundo estarán efectuando los cambios que les permitan mejorar sus niveles de vida y llevar una mejor existencia (Neuman, 2002: 6).

Estas leyes también contribuyen a que, desde el ámbito ciudadano, se fortalezca la rendición de cuentas, que Luis Carlos Ugalde (2002) define como la obligación permanente de los mandatarios de informar de sus actos de gobierno, resultado de una delegación de autoridad, que implica sanciones ante su incumplimiento.

El mismo autor refiere la rendición de cuentas vertical, que Guillermo O'Donnell identifica con la revisión de los actos de gobierno desde el espacio ciudadano, el cual, mediante acciones informales, puede monitorear aquéllos constantemente, realizando una evaluación que detecta errores y aciertos.

A su vez, Villanueva (2003) distingue y precisa que del derecho a la información deriva el derecho de acceso a la información pública, que se encuentra normado en la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y en las respectivas leyes de transparencia y acceso a la información pública de las distintas entidades del país. Así, el derecho de acceso a la información pública es la prerrogativa de la persona para acceder a datos, informes, estadísticas, registros y todo tipo de informaciones en poder de las entidades públicas y empresas privadas que manejan recursos públicos.

Este entramado jurídico también permite acercarse a lo escrito por Emmanuel Kant, cuando advertía sobre la necesaria publicidad de las acciones que afectan a los hombres, con el fin de ser más justos con sus propias motivaciones:

Una máxima que no puede manifestar en voz alta, que ha de permanecer secreta, so pena de hacer fracasar mi propósito; una máxima que no puedo reconocer públicamente sin provocar en el acto la oposición de todos a mi proyecto; una máxima que, de ser conocida, suscitaría contra mí una enemistad necesaria y universal y, por tanto, cognoscible *a priori*; una máxima que tiene tales consecuencias, las tiene forzosamente porque encierra una amenaza injusta al derecho de los demás (1998: 244).

Con tales postulados, se retoma una de las características nodales del llamado *Estado liberal*, el cual puede definirse como un Estado limitado o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos; es decir, un Estado transparente (Rodríguez, 2006), en el cual se vive una situación diametralmente contraria a los Estados absolutistas o autoritarios; sobre todo, en las cuestiones relativas al manejo y restricción de información.

Dicho Estado se considera transparente –la transparencia, entendida como un principio jurídico que tutela el derecho a la información– porque, para efectos de los temas de verdad, que derivan de la información, el liberalismo, como ya se ha dicho, introduce la novedad



de que no existen verdades de Estado ni, por ello, secretos que deban alejarse de la mirada o interés ciudadano, ni tampoco sujetos privilegiados en cuando al manejo de la información.

En esta tesitura, el liberalismo es contrario a los *arcana imperii*, nombrados así por el filósofo latino Tácito como los secretos sagrados, guardados por el imperio o la divinidad. De ahí que los derechos de información y de acceso a la información pública, en su acepción más fina, se demuestren vitales no sólo para garantizar el Estado transparente, sino para asegurar la justicia en una sociedad.

2. De cómo apuntalar la libertad de expresión

La construcción de un Estado limitado por los derechos de información resulta relativamente nueva en su aplicación; sobre todo, en México. La Ley Federal de Acceso a la Información Pública inició su vigencia el 12 de junio de 2002, mientras que, en el Estado de México, entró en aplicación una norma similar el 25 de julio de 2005.

No obstante, es dable cuestionar que, derivado del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Villanueva menciona otros dos elementos esenciales, ya citados:

2. El derecho a informar: Están incluidas a) las libertades de expresión y de imprenta y b) la constitución de sociedades y empresas informativas.
3. El derecho a ser informado: Incluye las facultades de a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa; es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y c) con carácter universal; o sea, que la información es para todas las personas, sin exclusión alguna (2008: 10).

Las leyes de transparencia y acceso a la información pública determinan los derechos y obligaciones para la consulta de datos públicos, pero, obviamente, no marcan parámetros de largo alcance en materia de su difusión y, mucho menos, los destinatarios de tal información. Por ello, resulta necesaria una regulación que contemple una de las manifestaciones primarias de la libertad de expresión: el periodismo.

Se ha reiterado, en numerosos momentos, que los medios de comunicación y el ejercicio del periodismo juegan un papel fundamental en el proceso discursivo y deliberativo de una sociedad, pues, además de aportar funciones de divulgación, también dan voz a sectores desprotegidos y buscan la igualdad en la gestión comunicativa de la información:

En un régimen democrático de equilibrios y contrapesos del poder, en el que se busca un sistema eficiente de rendición pública de cuentas, la prensa y los medios de comunicación juegan un papel político de primer orden. Son también instrumentos para supervisar estrechamente la acción de gobernantes y políticos. En caso de detectar anomalías o irregularidades en su desempeño público, lo difunden alertando a la ciudadanía y a otros actores políticos, con lo cual favorecen que se eche a andar la maquinaria democrática que contribuye a la rendición de cuentas (Crespo, 2001: 41).

La prensa y los medios de comunicación desempeñan, asimismo, un papel predominante para transparentar el accionar público, en una especie de eslabón que potencia el andamiaje jurídico existente en las leyes de transparencia y acceso a la información pública, pues, aunque con costos altos, que en ocasiones sufren los propios periodistas y medios, son la bisagra para completar la vigilancia ciudadana sobre el Estado.



Esta premisa adquiere más gravedad cuando se admite que, en México, persisten muchas limitaciones respecto de la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos; por lo tanto, uno de sus mayores desafíos radica en aportar mayores elementos tendientes a una democracia participativa (Toledo, 2014). Ésta, como factor fundamental, debe incluir el debate público, espacio natural de los medios de comunicación, quienes pueden facilitar la interacción discursiva, aunque también pueden entorpecer o dificultar dicho proceso:

Para que la formación de la opinión pública sea idónea para una democracia, debe ser informada, razonada y producto de la reflexión, a través de prácticas deliberativas y del periodismo cívico principalmente, mecanismos que ayudan a que los ciudadanos estén en mejores posibilidades de comprender y contribuir en los asuntos públicos. De esta forma, los medios de comunicación masiva se pueden convertir en instrumentos eficaces y poderosos para formar ciudadanos de calidad para la democracia, pero, al mismo tiempo, pueden deformarlos de tal manera que dichos ciudadanos se guíen por pasiones o simples imágenes (Betancourt, 2014: 30).

En tal virtud, el marco regulatorio de los medios de comunicación también debe apuntar a la consolidación de un régimen democrático y, por ende, a escenarios de mayor justicia, lo cual puede alentarse mediante ordenamientos jurídicos que controlen la propia actividad de los periodistas (como principales actores sociales de los medios) y de los medios de comunicación, desde una perspectiva tendiente a generar mayores espacios de libertad de expresión y a fortalecer el derecho a la información.

3. Protección al ejercicio periodístico

El cardenal Wolsey, ministro del rey Enrique VIII de Inglaterra, recomendaba al monarca: “debemos destruir la prensa o la prensa nos destruirá a nosotros”, (Sohr, 1998: 22). Esta máxima describe una de las grandes contradicciones de la actividad periodística y de los medios de comunicación, pues, aunque el ejercicio de esta profesión se considera como una actividad primordial para refrescar a las democracias, en la medida en que fomenta la discusión pública con información de calidad, también se coloca en una posición de confrontación con el poder, al asumir una función de vigilante de los mandatarios y autoridades.

Por lo tanto, los grupos en el poder, incluso surgidos de un sistema democrático, buscan controlar, dominar o, al menos, incidir de distintas formas en el ejercicio periodístico o en los medios de comunicación, situación común en países como México, donde se percibe la importancia de tener un manejo discrecional de la información pública. “En México, las cosas han cambiado un poco, pero puede decirse que existe tanta libertad de expresión como permite el grupo gobernante en turno. Mientras más difícil y controvertido es el desempeño del gobierno, menor es el grado de libertad de expresión” (Ruiz, 2014: 73).

Jorge G. Castañeda (1998) puntualiza que, en ese escenario de restricciones a la libertad de expresión y de control en el manejo informativo, los periodistas constituyen una de las primeras líneas de batalla y defensa, pues son los primeros en censurar los golpes de Estado, fraudes electorales e interrupciones recurrentes de la legalidad. Por ende, dice, cuando asesinan a un periodista, muere también una pequeña parcela de la democracia.



Es preciso aclarar que, cuando se habla de la actividad periodística, generalmente el tema se subsume a la labor de los medios de comunicación, entendidos como empresas de comunicación con intereses sociales y económicos. Sin embargo, Rogelio Hernández (1999) señala que los periodistas deben concebirse como los sujetos centrales del proceso informativo, que incluye la investigación, análisis y divulgación. Además, la esencia del periodismo se define a partir del tratamiento que este actor social da a la información o hechos fácticos con los que trabaja.

Por ello, una de las definiciones más recurrentes del periodismo, desde el punto de vista social, se vincula con la revelación de actos o sucesos que marcan una irregularidad, ya que el periodista, como actor social, tiende al análisis crítico de su propio entorno, al tener como principales herramientas la investigación y el contraste permanente de la realidad:

Otro craso error en las definiciones del periodismo consiste en considerarlo como el medio para que las estructuras de poder, a través de los medios de comunicación, informen de sus acciones a la sociedad, pero la pifia en esta concepción radica en que el periodismo se nutre del caos, la opacidad, los fraudes, los vicios, las anomalías del sistema; obviamente también puede caminar hacia la noticia positiva, pero siempre partiendo de una indagación crítica de la realidad (Fuentes, 2008: 11).

Por dichas razones, es adecuado distinguir entre la regulación para normar los medios de comunicación y aquella para favorecer el periodismo. Raymundo Riva Palacio (1998) cita la justa diferencia: los medios de comunicación independientes encarnan uno de los pilares de todo sistema democrático. Sin medios o empresas de este tipo, los gobiernos no cuentan con dispositivos para ver sus errores. En consecuencia, son el puente entre gobernantes y gobernados: de no existir, sólo habría un monólogo de arriba hacia abajo.

A la par, indica Riva Palacio, los periodistas hacen vivir a estos medios. Desde esta óptica, no son agentes de cambio social, pero sí fungen como vehículos de intercomunicación; proveen los conductos de acuerdo con los cuales se expresan los actores sociales, y descifran códigos de comunicación inaccesibles a toda la comunidad, en un foro donde todas las fuerzas sociales pueden hablar y dirimir sus diferencias.

De esta forma, el periodista es un profesional de los medios de comunicación que desarrolla una labor independiente para la investigación y análisis de la realidad, en la cual desempeña una función social para amalgamar distintas visiones. No obstante, al ser un ente autónomo, puede entrar en conflicto con poderes fácticos o públicos discordantes con la visión desde la cual ejerce la libertad de expresión y el derecho a la información.

Esta condición se recrudece cuando el periodista tiende a una posición de total investigación y denuncia propia de la profesión, que, a principios del siglo XX, tuvo uno de sus máximos referentes con los llamados *muckrakers* (*rastrilladores*), enfocados a revelar las irregularidades de los gobiernos de Estados Unidos; sobre todo, en cuanto a los excesos del capitalismo:

En una cena anual de periodistas, el presidente de Estados Unidos, Theodore Roosevelt, comparó a estos reporteros con el personaje de una novela del predicador puritano John Bunyan, que se niega a recibir una corona celestial porque prefiere rastrillar el suelo en busca de inmundicias. Roosevelt dijo que los periodistas imitaban a este rastrillador de estiércol que se rehúsa a ver todo lo que es elevado en la vida y centra la atención sólo en lo que es vil y degradante (Reyes, 1996: 16).



Esta senda es la que caminan los periodistas que optan por un verdadero ejercicio profesional, que, si bien se reconoce por construir una sociedad más justa, que ataca el déficit democrático con base en la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, también es susceptible de riesgos y vulnerabilidad, por el impacto informativo de su trabajo.

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2003) elaboró un diagnóstico de la situación de esa materia en nuestro país, mediante el cual revisó distintos ordenamientos para garantizar la libertad de expresión y el acceso a la información. El marco normativo analizado incluyó leyes sobre imprenta, radio y televisión, y la entonces reciente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En el diagnóstico, advirtió una gran ausencia: verificar la normatividad sobre los derechos de los periodistas, quienes deben ser protegidos por el Estado al realizar una de las manifestaciones primarias de la libertad de expresión, lo cual conduce a que el periodismo es una actividad de interés público: “es una de las principales manifestaciones de la libertad de expresión y, por tanto, es obligación del Estado garantizar a los comunicadores de todos los medios un ejercicio profesional digno y seguro” (Kompass, 2003: 47).

La principal preocupación del alto comisionado de las Naciones Unidas residía en las agresiones sufridas por los periodistas mexicanos, puesto que, en 2002, organizaciones civiles reportaron el registro de 100 incidentes contra la libertad informativa en todo el país; la mayor parte, contra los periodistas y, en segundo término, contra las empresas o instituciones mediáticas.

Adicionalmente, este diagnóstico resaltó la necesidad de salvaguardar el secreto profesional de los periodistas; equilibrar la libertad de expresión y el derecho de las personas a la privacidad y honor; asegurar la libre competencia y la igualdad de acceso a oportunidades, y abrir espacios a medios independientes.

El escenario de agresiones contra periodistas mexicanos continúa; incluso, de manera agravada. La organización Artículo 19 (2016), en su segundo informe trimestral de 2016, indica que, en promedio, un periodista mexicano es asesinado cada 26 días. En ese periodo, las agresiones aumentaron 115%, en comparación con enero-marzo del mismo año. Hasta ese corte, fueron asesinados ocho periodistas, dos de ellos por ejecuciones extrajudiciales. Además, durante el primer semestre, se documentaron 218 agresiones contra la prensa, de las cuales 149 se efectuaron entre abril y junio. Esos ataques quedaron impunes, a decir de la organización garantista.

En consecuencia, es obligatorio que el ejercicio profesional de los periodistas cuente con un sustento legal; inclusive, para evitar excesos en su propia función social. Además, ello daría garantías para su trabajo, pues las agresiones no sólo pueden ser físicas o directas, sino que también existen presiones económicas y políticas para interferir en la labor periodística.



4. Leyes de protección a periodistas

En México, las leyes de protección al ejercicio periodístico o aquéllas vinculadas con la función de los periodistas son relativamente nuevas, pues comenzaron a aprobarse a partir de la segunda mitad de la década anterior. La Ley Federal para Personas Defensoras de los Derechos Humanos y Periodistas, promulgada en junio de 2012, marca un hito, al ser la primera norma de aplicación nacional que establece medidas de prevención y protección ante posibles riesgos por su labor; no obstante, no posee carácter general.

Luego de una revisión de la normatividad existente, disponible en los respectivos decretos emitidos por cada legislatura local, en el país se encuentra que al menos 15 entidades federativas cuentan con una ley de protección al periodista, al secreto profesional o relacionada con el ejercicio periodístico, a las cuales se suma la ley federal de la materia (Gómez, 2016).

Las leyes de 10 estados del país especifican los derechos de todo periodista, como el secreto profesional, la cláusula de conciencia, el acceso a fuentes públicas y los derechos de firma, de autor y de seguridad, entre otros, que se ubican dentro del enfoque de prerrogativas para que los periodistas ejerzan la libertad de expresión y el acceso a la información pública. Las citadas entidades son Chiapas, Colima, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora.

A su vez, nueve entidades, en sus correspondientes leyes, se refieren a beneficios o apoyos sociales dirigidos al fomento de la actividad periodística profesional, entre las cuales figuran Baja California, Colima, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, San Luis Potosí y Veracruz.

Además, destaca que 10 leyes, incluida la federal, relativas a las entidades de Baja California, Coahuila, Ciudad de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí y Veracruz, contemplan la creación de organismos gubernamentales o ciudadanos destinados a garantizar el ejercicio periodístico, con énfasis en la protección de los periodistas, ante posibles riesgos o agresiones en el desarrollo de su labor.

De acuerdo con Hernández (1999), en materia de protección a periodistas, puede elaborarse el siguiente cuadro, que resume los fines y enfoques de las leyes de la materia:

Derechos	Fomento	Protección
Reconocimiento jurídico como actividad de interés público	Acceso a fondos sociales específicos	Creación de organismos gubernamentales o ciudadanos
Secreto profesional (no revelar las fuentes)	Profesionalización y capacitación	Protocolos de prevención y protección a periodistas
Cláusula de conciencia (disentir de la política editorial del medio de comunicación)	Revaloración social del periodismo	Capacitación en materia de derechos humanos
Acceso a fuentes informativas y documentos públicos	Becas educativas	Asistencia judicial
Firma y autor (conservar derechos editoriales y comerciales sobre los contenidos)	Promoción de actividades culturales	Acciones en contra de la censura e intimidación
Seguridad pública	Préstamos	Seguros de vida e indemnizaciones

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de protección al ejercicio periodístico o similares de México



Hernández resalta, sobre todo, la relevancia de que los derechos profesionales de los periodistas se reconozcan, ya que en éstos estriba el espíritu primario de la circulación de la información. Sin ellos, la información no existiría, ya que los periodistas, de manera profesional, transforman los hechos y conocimientos en datos y nuevas interpretaciones que deben difundirse en beneficio de la sociedad.

Hablar de este proceso de gestión informativa es delinear la construcción de una sociedad más justa con base en un derecho humano: la libertad de expresión sustentada en el derecho a la información; es decir, quienes ganan, de cumplirse este proceso a la luz de la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1989), son los ciudadanos, al recibir información de mayor calidad:

El primer derecho a la información es de los públicos, de la sociedad; pero ésta requiere al periodista principalmente y luego al medio para conocerla sin mayores distorsiones. Este derecho se adquiere con su obligación básica profesional, que es la de informar, hacer circular la información profesionalmente. Pero si el periodista tiene obstáculos gubernamentales o patronales y/o debilidades de formación excesivas, la información se coarta, se deforma, se frena, se diluyen los derechos de la sociedad a informar, a ser informado y a establecer la comunicación social (Hernández, 1999: 116).

En consecuencia, resulta indispensable que los periodistas no sean el factor más débil de todo el proceso de gestión informativa y, por lo tanto, de la libertad de expresión, ya que ello repercute negativamente en los contenidos y productos emitidos hacia la sociedad, así como en el derecho de estar informados:

Una vez que logremos conceptualizar las libertades de expresión y participación como derechos de tipo positivo para estar plenamente informados, y no solamente como derechos para deshacernos de la censura y el control, habremos entrado de lleno al terreno del derecho a la información, el cual incluye el acceso a la información pública como uno de sus elementos centrales (Ackerman y Sandoval, 2005: 16).

En el caso local del Estado de México, no existe regulación alguna en materia de protección al ejercicio periodístico o una norma similar. Esto, aunque Artículo 19, en un reporte emitido el 20 de octubre de 2016, indicó que las agresiones contra la prensa mexiquense aumentaron 77% en el último mes. Además, 2016 fue el año con mayor índice de violencia contra los periodistas de esta entidad, pues se contabilizaron 16, mientras que en el anterior ocurrieron 14.

El informe de Artículo 19 revela, además, un matiz preocupante: la totalidad de las agresiones contabilizadas durante 2016 provinieron de servidores públicos o miembros de partidos políticos: 12 de ellas en el primer caso y 4 en el segundo. Esto ilustra que la violencia contra los periodistas se está gestando desde el poder público (Artículo 19, 2016). En este contexto, la organización garantista advierte otras modalidades de censura, como el retiro de pautas publicitarias, despidos injustificados y uso del aparato administrativo o judicial contra los periodistas.

La pertinencia de la creación de una ley de protección al ejercicio periodístico en el Estado de México también se basa en la iniciativa presentada, el 3 de octubre de 2012, por el gobernador Eruviel Ávila Villegas ante la Legislatura local, la cual indica que la comunicación social debe ser una plataforma para el ejercicio de un gobierno democrático y que la libertad de expresión debe ser el instrumento para ofrecer a la ciudadanía información objetiva, suficiente y oportuna, con el fin de que cuente con elementos que le permitan valorar el desempeño gubernamental (2012).



Entre las reflexiones en torno a esa iniciativa de ley, sobresale que el Consejo Ciudadano para la Prevención y Eliminación de la Discriminación, órgano consultivo y honorífico dependiente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, organizó dos paneles de análisis, que se llevaron a cabo el 10 y el 31 de agosto de 2016, en Toluca y Chalco.

Con base en un resumen de las conclusiones obtenidas (Gómez, 2016), se advierte que una de las principales preocupaciones radica en garantizar que el periodismo se reconozca legalmente como una actividad de interés público, al derivar de derechos humanos que motivan la libertad de expresión. Asimismo, es necesario precisar los derechos de los periodistas, crear instancias que ejecuten políticas públicas en la materia y fomentar esta actividad desde las universidades, para incentivar la profesionalización, como se indica en el siguiente cuadro:

Reconocimiento jurídico	Derechos	Protección	Fomento
Definir el concepto de <i>periodista</i> con base en un ejercicio profesional que utiliza el método científico	Garantizar la propiedad intelectual de los textos periodísticos a favor del periodista, con los respectivos derechos económicos (derechos de firma y de autor)	Crear un órgano ejecutivo responsable de tutelar y proteger al ejercicio periodístico y los periodistas	Establecer un programa de capacitación continua respaldado por las empresas periodísticas y universidades



Reconocer la obligación del Estado de tutelar las libertades de expresión e información de los periodistas y ciudadanos	Asegurar la aplicabilidad de la cláusula de conciencia de los periodistas, con el fin de garantizar su libertad de pensamiento	Estipular que este órgano ejecutivo atienda situaciones de crisis, represiones e incidentes donde estén involucrados los periodistas	Obligar a las empresas periodísticas a que instrumenten contratos formales y prestaciones sociales para sus periodistas
Especificar que el ejercicio del periodismo es una actividad de interés público, que, por lo tanto, debe ser protegida por el Estado	Evitar que el derecho de acceso a fuentes públicas regule o permita la opacidad o privacidad de la actividad gubernamental	Implementar un equipo de asesoría laboral y fiscal para los periodistas	Reducir la brecha entre la academia y práctica periodística, mediante la acentuación de los programas educativos
Precisar la diferencia entre los periodistas y colaboradores periodísticos, así como sus respectivos derechos	Advertir la transversalidad de la ley para garantizar la aplicación de los derechos laborales de los periodistas	Agregar un mecanismo de protección a los periodistas, que incluya medidas por implementar, niveles de riesgo y evaluaciones	Utilizar recursos del gasto estatal en publicidad para crear un mecanismo de protección y capacitación continua de los periodistas
Reafirmar que la libertad de expresión no es una prerrogativa de la persona, sino un derecho humano tutelado por el Estado	Considerar que el secreto profesional no debe partir de requisitos exigidos por el gobierno, como la veracidad e imparcialidad	Rechazar la indemnización por la muerte de los periodistas	Incentivar la figura del defensor de las audiencias, como mecanismo de mejora para el periodismo

Fuente: Elaboración propia con base en los paneles de análisis de la Ley de Protección al Ejercicio Periodístico del Estado de México, realizados el 10 y 31 de agosto de 2016, en Toluca y Chalco



Como se aprecia, los argumentos esgrimidos en dichos paneles – que, en realidad, representan un ejercicio exploratorio– apuntan a fortalecer las herramientas jurídicas de los periodistas, con el fin de empoderarlos en materia de derecho a la información, pero con un saldo positivo para la ciudadanía, pues leyes como ésta no impactan solamente en aquéllos, ya que la libertad de expresión implica una cadena en la búsqueda de información, para después recibirla y difundirla, consolidando el concepto de *sociedad informada* o *abierta*:

El derecho a la información, entendido en esta clave plenamente democrática, no es sólo la garantía jurídica de la visibilidad de las estructuras y actos gubernamentales, sino también y, sobre todo, es el derecho de los ciudadanos a recibir de su sociedad educación e información basadas en logros de la razón humana y la ciencia; el combate a los prejuicios y la superstición, y el pleno respeto a la dignidad y derechos fundamentales de toda persona (Rodríguez, 2006: 54).

5. Conclusiones

Un gran debate que predomina en las democracias modernas consiste en cómo garantizar que este sistema de gobierno impulse la justicia social; disminuya la desigualdad, y evite las exclusiones de ciertos sectores. Hoy, la democracia tiende a ser doblemente necesaria, no sólo para asegurar el acceso pacífico al poder, sino en su calidad de elemento indispensable para tener verdaderos ciudadanos y no parias de una elite gobernante, así se elija de manera legal.

En ese ánimo radica la urgencia de democratizar la democracia desde la trinchera ciudadana, reduciendo los genes no democráticos; ganándole terreno al déficit democrático, con el fin de buscar una sociedad más abierta, como indicaba Karl Popper, donde se ejerza la crítica, dejando atrás la sociedad cerrada, subordinada a costumbres, jerarquías, mitos y tradiciones (1945; en López, 2004).

El déficit democrático, si bien es un tipo de obstáculo en el flujo de influencia del pueblo al gobierno (Coultrap, 1999), también deriva de la falta de participación y deliberación ciudadana, de ahí la recomendación de pasar a la democracia deliberativa habermasiana, cuyo enfoque se da a partir de la construcción de los derechos humanos de tercera generación: “la democracia deliberativa que hace hincapié tanto en el imperio real de los derechos humanos como en la comunidad comunicativa es una de las propuestas que pueden coadyuvar a transformar el déficit democrático en superávit” (Méndez, 2014: 21).

A su vez, como sustenta Ausín (2006), en la deliberación y formación de opinión pública, es requisito fundamental acceder a información relevante y empoderar informativamente a los individuos, a efecto de crear condiciones discursivas en el espacio público, lo cual también surge como un imperativo ético democrático.

Si bien, en el ámbito federal y en algunas entidades, ya existen leyes destinadas a salvaguardar el reconocimiento jurídico; las obligaciones, fomento y protección de los periodistas, resulta oportuno construir legislaciones que reviertan las vulnerabilidades que hoy limitan el ejercicio pleno de la libertad de expresión y el derecho a la información.

Además, es recomendable que, en entidades como el Estado de México, donde no existe una ley de la materia, se legisle para proteger y estimular el ejercicio periodístico, como manifestación primaria de la libertad de expresión. Ello se concatena con la Declaración Universal



de los Derechos Humanos, de cuyo artículo 19 también se deriva el derecho ciudadano a recibir información objetiva y oportuna, completa y sin exclusiones, para lo cual los profesionales encargados de nutrir a la sociedad, mediante el desciframiento de códigos e interpretación de hechos fácticos, deben encontrarse arropados por un mínimo marco legal que les permita ejercer de manera independiente y digna.

Finalmente, contar con información suficiente y racional conduce a evaluar y, en consecuencia, generar crítica social, como instrumento de medición ciudadana ante las acciones de las autoridades. Ésta, como diría Octavio Paz, también es un principio de libertad:

La crítica es el aprendizaje de la imaginación en su segunda vuelta, la imaginación curada de fantasía y decidida a afrontar la realidad del mundo. La crítica nos dice que debemos aprender a disolver los ídolos: aprender a disolverlos dentro de nosotros mismos. Tenemos que aprender a ser aire, sueño en libertad (Paz, 2001: 148).

Fuentes de consulta

Ackerman, John e Irma Sandoval (2005), *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

Artículo 19 (2016), *Sitio electrónico oficial de la organización Artículo 19*, disponible en www.article19.org/pages/es/resource-language.html (8 de octubre de 2016).

Ausín, Txetxu (2006), “Contar y no mentir. Sobre el derecho positivo a recibir información veraz”, en Lorenzo Peña y Txetxu Ausín (ed.), *Los derechos positivos. Las demandas justas de acciones y prestaciones*, Plaza y Valdés, Madrid.

_____ (2014), “Democracia razonable: La información necesaria para la deliberación ineludible”, en Oscar Diego Bautista y Txetxu Ausín (comp.), *Democracia ética, una propuesta para las democracias corruptas*, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca.

Ávila Villegas, Eruviel (2012), *Iniciativa de decreto por la que se expide la Ley para la Protección Integral del Ejercicio Periodístico del Estado de México*, H. LVII Legislatura del Estado de México, Toluca (3 de octubre de 2012).

Betancourt, Felipe Carlos (2014), *La importancia del debate público para la democracia*, Cuadernos de Formación Ciudadana, no. 3, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca.



Castañeda, Jorge (1998), "Función crucial de la prensa en la construcción de una esquiua democracia latinoamericana", en Guido Lara y Adriana Arizpe (comp.), *Comunicación política y democracia*, Cal y Arena, México.

Coultrap, John (1999), "From Parliamentarism to Pluralism, Models of Democracy and the European Union's. 'Democratic Deficit'", en *Journal of Theoretical Politics*, vol. 11, no. 1.

Crespo, José Antonio (2001), *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Cámara de Diputados. LVIII Legislatura / Auditoría Superior de la Federación, México.

Fuentes, Reyna Patricia (2008), *Género y periodismo: el caso de las mujeres en la prensa local escrita*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.

Gómez, Enrique I. (2016), "Las leyes de periodistas: entre derechos ficticios y dádivas sociales", en *Métrica Digital*, Toluca, disponible en www.metricadigital.com/home/index.php/parlamento/item/1160-leyes-de-periodistas-entre-derechos-ficticios-y-d%C3%A1divas-sociales.html (5 de octubre de 2016).

_____ (2016), "La encrucijada del periodismo en el Estado de México", en *Métrica Digital*, Toluca, disponible en www.metricadigital.com/home/index.php/sociedad/item/1215-la-encrucijada-del-periodismo-en-el-estado-de-m%C3%A9xico.html (6 de octubre de 2016).

González Casanova, Pablo (1965), *La democracia en México*, Era, México.

Habermas, Jürgen (1989), *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Cátedra, Madrid.

_____ (1994), *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*, Gustavo Gili, Barcelona.

Hernández, Rogelio (1999), *Sólo para periodistas: manual de supervivencia en los medios mexicanos*, Grijalbo, México.

Kant, Emmanuel (1998), *La paz perpetua*, Porrúa, México.

Kompass, Anders (coord.) (2003), *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México, disponible en www.hchr.org.mx/images/doc_pub/8diagnosticoCompleto.pdf (20 de mayo de 2011).

López, Antonio (2004), "La transparencia en México: Apuntes para su análisis", en *México entra en la era de la transparencia*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.



Méndez, Víctor Hugo (2014), “Legitimidad o déficit de la democracia: entre Platón y Jürgen Habermas”, en Oscar Diego Bautista y Txetxu Ausín (comp.), *Democracia ética, una propuesta para las democracias corruptas*, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca.

Montes de Oca, Juan (2011), *Democracia participativa para la gobernabilidad: bajo un nuevo institucionalismo en México*, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca.

Neuman, Laura (ed.) (2002), *Acceso a la información: la llave para la democracia*, Centro Carter, México.

Paz, Octavio (2001), “Postdata”, en *Sueño en libertad. Escritos políticos*, Seix Barral, México.

Reyes, Gerardo (1996), *Periodismo de investigación*, Trillas, México.

Riva Palacio, Raymundo (1998), *Más allá de los límites: ensayos para un nuevo periodismo*, Universidad Iberoamericana / Fundación Manuel Buendía, México.

Rodríguez, Jesús (2006), *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, 2ª ed., Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

Rousseau, Juan Jacobo (1992), *El contrato social o principios de derecho político*, Porrúa, México.

Ruiz, Virgilio (2014), *Democracia y derechos humanos en México, situación actual*, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, Toluca.

Sohr, Raúl (1998), *Historia y poder de la prensa*, Andrés Bello, México.

Toledo, Érik Andrés (2014), *La rendición de cuentas como imperativo de la democracia*, Instituto Electoral del Estado de México, Toluca.

Ugalde, Luis Carlos (2002), *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, Instituto Federal Electoral, México.

Villanueva, Ernesto (2003), *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Nacional Autónoma de México, México.

_____ (2008), *Temas selectos de derecho de la información*, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Nacional Autónoma de México, México.



Segundo lugar

La teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas y su relación con el derecho de acceso a la información pública, el gobierno y los datos abiertos

José Edgar Marín-Pérez



*El mundo de la vida es el lugar trascendental
donde se encuentran el hablante y el oyente,
donde de modo recíproco reclaman que
sus suposiciones encajen en el mundo...
y donde pueden criticar o confirmar
la validez de las pretensiones, poner en orden
sus discrepancias y llegar a acuerdos*

- Jürgen Habermas

Resumen

En la actualidad, una de las preocupaciones latentes de los gobiernos de todo el mundo consiste en contar con un sistema de gestión pública concordante con las necesidades humanas. En las últimas tres décadas, se ha gestado un gran cambio en el devenir del ejercicio del servicio público, ya que la sociedad contemporánea se ha vuelto cada vez más exigente frente a las autoridades.

Si bien, globalmente, el siglo XXI ha significado el rompimiento de paradigmas en el manejo de la información gubernamental, al introducir los conceptos de *transparencia* y *rendición de cuentas*, esta transformación se vislumbró desde los años sesenta y setenta, de la mano de Jürgen Habermas, quien realizó estudios en relación con la teoría de la acción comunicativa y el lenguaje, la interacción y la recepción comunicativa, como parte de una triada indisoluble para entender el desarrollo de la sociedad.



En este sentido, la utilización de las denominadas *tecnologías de la información y la comunicación* (TIC) ha modificado completamente el panorama, toda vez que la sociedad contemporánea se ha tornado más demandante con las autoridades, ya que requiere que la información de las instituciones gubernamentales no sólo se difunda por fuente obligacional, sino que resulte clara, precisa, certera, idónea, comprensible y en formato amigable, para que pueda cruzarse, con la finalidad de diseñar, formular, implementar y evaluar nuevas políticas públicas.

Por ello, el objetivo del presente ensayo es establecer la estrecha relación entre la teoría de la acción comunicativa y el derecho de acceso a la información pública, el gobierno y los datos abiertos, como elementos de la gestión gubernamental moderna, mediante los cuales tal información toma un valor significativo frente a una ciudadanía deseosa de que el mensaje sea lo más accesible posible, en tiempo inmediato, para generar crítica constructiva y privilegiar la difusión del lenguaje, las ideas y la comunicación libre y sin censura. Por ende, no sólo se fortalece la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales, sino también el claro ejercicio de las acciones de las autoridades, sustentado en los recursos provistos por los gobernados.

1. Pregunta de investigación

¿La teoría de la acción comunicativa desarrollada por Jürgen Habermas puede utilizarse para explicar el desarrollo contemporáneo de conceptos como *derecho de acceso a la información pública*, *gobierno abierto* y *datos abiertos*, como instituciones político-administrativas para el desarrollo de la función pública?

2. Acercamiento a la teoría de la acción comunicativa

Para profundizar en las ideas de Habermas, resulta importante contextualizar su trabajo, en tanto producto del neomarxismo impulsado por los seguidores de la Escuela de Frankfurt. Su papel como líder de la llamada *teoría crítica* es vital para la historia del pensamiento sociológico:

La teoría de Habermas se ha extendido y diversificado a medida que su autor ha abordado e incorporado ideas de amplia serie de teóricos de la sociología, más reciente y notablemente de George Herbert Mead, Talcott Parsons, Alfred Schütz y Émile Durkheim (Ritzer, 1998: 507).

En sus textos, Habermas incorpora la idea de la colonización del mundo de la vida. En esta teoría, el autor “analiza la estructura, principalmente en sus ideas, sobre el sistema social, que es la fuerza que está colonizando el mundo de la vida” (Ritzer, 1998: 507). De ello se advierte que la acción humana resulta de un devenir cultural originado a partir de la comunicación y difusión ideológica, que tiene su cimiento en el lenguaje. En este sentido, se puede afirmar que estos elementos se convierten en mecanismos indiscutibles de cambio social, dado que transforman paradigmas.



A su vez, Habermas considera que el gestor del cambio de las relaciones sociales reside, justamente, en el lenguaje: la dialéctica debe fundamentarse en el lenguaje del análisis de la lógica formal, que es el vigente de la ciencia de nuestro tiempo, o en un lenguaje propio. Sin embargo, no puede omitir presentar credenciales de su propia pretensión como nuevo lenguaje de la ciencia (Jiménez Blanco, 1978: 257).

En esta tesitura, es notorio que, a la luz de las ideas de Habermas, el pensamiento no puede dilucidarse si no pasa por el tamiz de la dialéctica, que tampoco se realiza sin el lenguaje y la comunicación, pues propician la profundización de determinada concepción ideológica. En este tenor, Anthony Giddens inscribe a Habermas y la teoría de la acción comunicativa en el pragmatismo, ya que:

Introdujo el concepto de acción como medio para obtener una nueva concepción de la relación entre acción y conciencia; es decir, como un medio para superar la filosofía de la conciencia. Puede también resistir la ofensiva del estructuralismo y del posestructuralismo, con la finalidad de salvaguardar la dimensión de la acción humana (Giddens y Turner: 2009, 147).

Por consiguiente, sobresale que la teoría de la acción comunicativa se relaciona estrechamente con la acción humana, considerando que el proceso comunicativo representa una exteriorización de la voluntad. En este sentido, algunos autores que han estudiado a detalle el impacto de la acción humana en las sociedades son Ludwig von Mises, Max Weber, el citado Giddens e, incluso, otros pensadores de la Escuela de Frankfurt, como Theodor Adorno y Herbert Marcuse.

Asimismo, Habermas define al proceso de comunicación como “el intercambio de signos y representaciones cognitivas. Su entorno es objetivado a través del símbolo y su único acceso es la expresión



lingüística ordinaria” (1993: 27). Desde esta óptica, la objetivación del proceso comunicativo se da en razón del uso de un lenguaje compartido entre varios individuos, como un elemento común de interrelación de expresión y raciocinio cognitivo.

De esta manera, Habermas propone un sistema en el cual la comunicación entre sujetos semejantes se rodea por un medio lingüístico y la subjetividad inherente a todo fenómeno humano. La estructura social carece de un trazo fundamental y la integración social se logra mediante las expresiones lingüísticas reconocidas únicamente por el entorno específico donde suceden.

Esto es válido porque le sirve a los sujetos que lo utilizan y lo han aprendido, en virtud de que trasciende a lo largo del tiempo. El lenguaje es útil porque envuelve la riqueza cultural de un entorno social preciso. En ese entendido, constituye la tierra fértil que conduce al florecimiento de los hechos que dan brillo a la realidad del mundo y su acontecer. Comunicarse, como acción, genera, para los sujetos, la posibilidad de realizarse en todos los niveles de la acción comunicativa.

Por otro lado, la teoría de Habermas aquí citada plantea las siguientes categorías: acciones, actos del habla, interacciones lingüísticamente medidas y el concepto de *mundo de la vida*. Éste último se refiere al mundo de lo vivido; o sea, la realidad en la que cotidianamente nos hallamos, que percibimos y que experimentamos en tanto seres humanos, formada por la naturaleza, la sociedad y la personalidad, por lo que el autor propone una intersubjetividad, mezclada con la objetividad y la subjetividad. En consecuencia, la acción comunicativa se liga con el mundo de la vida, puesto que considera esenciales los contextos en los que se desarrolla.

En esta tesitura, la teoría de la acción comunicativa se concibe como un sistema filosófico que nace desde la reflexión de la racionalidad del conocimiento, en la cual se conjugan el habla y la acción.



Éste se configura a partir de la naturaleza, situada en la región objetiva; la historia, también ubicada en la región objetiva, y la sociedad, que se halla en la región intersubjetiva, estructuradas desde el uso natural de la razón.

En la categoría *acciones*, aparecen dos subdivisiones: “las acciones no lingüísticas, que son los actos como tales, sin depender de ningún medio posible, ocurriendo la trascendencia del sujeto hacia el mundo real y consumando la transmisión a través de las expresiones lingüísticas adecuadas” (Habermas, 1990: 50). Éstas se determinan como aquéllas que suceden a través del lenguaje; así, la principal de ellas se consagra ejemplarmente en el acto de hablar, o bien, de colectivizar la comunicación por medio del uso natural de la razón.

Así, la palabra y su existencia definen cada tipo de acción previamente referida. La teoría de la acción comunicativa se nutre del acontecimiento de las acciones lingüísticas trascendentales. En esa virtud, comunicar permite al sujeto adherirse al plano social, pues le brinda origen y destino.

La categoría *actos del habla* alude a las acciones lingüísticas sustentadas por el lenguaje, que denotan la asertividad entre las acciones y la palabra. La carencia de comprensión de uno de los interlocutores sólo lo convierte en objetivo de una acción estratégica. Más allá de las razones teleológicas, únicamente se persigue dominar o persuadir. Si el habla sólo se sujeta a conocer el mundo y lograr un acuerdo basado en un intercambio lingüístico, entonces, se entabla una relación de poder, asumida como acción comunicativa:

La acción comunicativa se distingue, pues, de la acción estratégica, en el respecto de que el buen suceso en la coordinación de la acción no se basa en la racionalidad con respecto de fines de los distintos planes de acción individuales, sino en la fuerza racionalmente motivadora que tienen las

operaciones de entendimiento, en una racionalidad, por tanto, que se manifiesta en las condiciones a que está sujeto un acuerdo comunicativamente alcanzado (Habermas, 1990: 55-56).

En este orden de ideas, resulta imprescindible resaltar que Habermas estima que las ciencias y la filosofía contemporánea se han fortalecido por el entendimiento lingüístico, en el cual reside el saber histórico-hermenéutico posicionado en el entendimiento subjetivo de la sociedad; en especial, en el racionalismo crítico, que reúne el saber crítico-social, ubicado en el racionalismo intersubjetivo.

En esta última instancia se encuentran los procesos argumentativos mediante los cuales la comunidad, valiéndose del lenguaje, tiene la posibilidad de debatir sus ideas y, con ello, arribar a un consenso social, siempre que los interlocutores se sitúen en contextos sociales similares. Este acto comunicativo, de la interacción sujeto-objeto, resume la premisa central de esta teoría, según la cual la acción humana deriva del lenguaje. De este modo, la acción puede resultar comparativa intersubjetivamente.

Por ende, es posible discernir que, en la teoría de la acción comunicativa, la tesis de Habermas se vincula estrechamente con el derecho de acceso a la información pública, el gobierno abierto y los datos abiertos, puesto que el autor valora la comunicación libre y abierta como su guía teórica y su objetivo político, en virtud de que la construcción de un discurso no distorsionado e ilimitado puede servir como herramienta para evidenciar el grado de desarrollo de las sociedades modernas.



3. El derecho de acceso a la información pública

En 1948, con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aparece el concepto de *derecho a la información*, surgido como respuesta a la noción de *libertad de expresión o de imprenta*, que resultaba insuficiente para comprender y responder a la amplia y compleja actividad informativa.

El artículo 19 de ese documento expresa, textualmente, que “todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión” (ONU, 1948). De ello se desprende un cúmulo de prerrogativas que integran el contenido del derecho de acceso a la información. Así, puede inferirse un conjunto de tres facultades interrelacionadas –difundir, investigar y recibir–, agrupadas en dos vertientes: el derecho a informar y el derecho a ser informado.

Manuel Sánchez Areal entiende el derecho a la información como una disciplina jurídica nacida frente a la necesidad de reglamentar y organizar el ejercicio de un derecho humano natural, definido como la suma de normas jurídicas cuyo objeto consiste en la tutela, reglamentación y delimitación del derecho a obtener y difundir ideas, opiniones y acontecimientos notorios (Gómez Hermosillo Marín y Herrera Meraz, 2008: 32). Por lo tanto, el derecho a la información conlleva la facultad de toda persona –incluso, jurídica colectiva– de acceder a la información pública generada, administrada o en poder de los entes que desempeñan una función pública.

En la actualidad, el derecho a la información –o lo que, de manera pragmática, se engloba en él– constituye por sí mismo una rama relativamente nueva de la disciplina jurídica, respecto de otras que



se consideran ya como clásicas dentro del Derecho. En esta tesitura, Ernesto Villanueva lo clasifica como una rama del derecho público cuyo objeto radica en estudiar las normas jurídicas que regulan los alcances y límites del ejercicio de las libertades de expresión y de información, a través de cualquier medio (1999: 10).

En este orden de ideas, resulta fundamental subrayar que, en México, el derecho de acceso a la información asienta su base jurídica, en su virtud de prerrogativa constitucional, en el artículo 6º de la Carta Magna, en las constituciones locales de las entidades federativas de la República, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en las numerosas leyes de la materia, tanto federal como estatales, partiendo de la armonización del mandato federal en cuanto a su régimen interior.

Así, cabe destacar que el principio rector del desarrollo de este derecho se refiere a la máxima publicidad, que atiende a una premisa esencial, consistente en el origen de la información; es decir, toda aquella que deviene de las instituciones públicas se reviste de dicho carácter, pues las organizaciones gubernamentales reciben un presupuesto público anual, ministrado por las autoridades fiscales para el ejercicio de sus actividades. Este presupuesto, en virtud de lo establecido por el artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, el Código Fiscal de la Federación y las leyes ordinarias en materia tributaria, se conforma con las contribuciones de los ciudadanos. Por ende, si el origen de los recursos públicos proviene de la ciudadanía, la información generada pertenece a ésta.

Si bien el derecho a la información representa una disciplina jurídica joven dentro del vasto mundo jurídico, su origen alude al derecho constitucional y de derechos humanos, que comprende, entre otros aspectos, el estudio y tutela del derecho a la imagen propia; a la intimidad y vida privada; al internet; a la radio, televisión y cinematografía; a la



imprensa, expresión, deontología informativa y ética periodística; al secreto profesional del periodista, y a la información, en torno al cual gira el tema central del presente apartado.

En este tenor, es posible afirmar que las tesis de Habermas incluidas en la teoría de la acción comunicativa tienen vigencia y relación con el derecho de acceso a la información pública, al considerar que dicha información se integra al discurso político-administrativo de las instituciones públicas, legitimadas por el Estado para desenvolver sus tareas fundamentales.

Ese discurso, de acuerdo con el autor, debe apegarse a la naturaleza humana; es decir, reconocerse como una proposición esencial en favor del individuo –o sea, el gobernado–, sin perder de vista la realidad política imperante en el Estado. Desde esta perspectiva, si bien el contexto social determina, en gran medida, el desarrollo pleno de las libertades, el proceso comunicativo surgido a partir del derecho a informar y ser informado no puede ni debe limitarse. Más allá de la existencia de movimientos sociales o culturales o fenómenos socioeconómicos, el derecho de acceso a la información, como producto de la acción comunicativa, ha de permanecer inamovible e inmutable.

En este sentido, surge la incógnita: ¿el derecho de acceso a la información, visto desde la teoría de la acción comunicativa, ayuda a legitimar o consolidar un gobierno o proyecto de administración pública?

La respuesta, a partir del análisis de las ideas de Habermas, indica que sí, ya que, en el proceso de la acción comunicativa, no sólo el receptor del mensaje –es decir, el ciudadano– se beneficia de la información pública proporcionada por las instituciones, sino que, en un curso cíclico, éstas se fortalecen, al legitimar no sólo el discurso del aparato estatal, sino de la gestión pública en su conjunto. De este modo, contribuye con el robustecimiento de las administraciones y sistemas,



para propiciar un clima de mayor gobernanza y apertura. Todo ello resalta en virtud de que da paso a la consolidación de los procesos democráticos, en el ámbito social y en la función pública, como gobierno abierto sustentado, justamente, en datos con este carácter, como se analiza enseguida.

4. Breves consideraciones sobre el gobierno abierto

El término *gobierno abierto* –*open data*– comenzó a emplearse en 2009, cuando el entonces presidente estadounidense Barack Obama promulgó, en su nación, el Memorándum sobre la Transparencia y Gobierno Abierto, el 21 de enero de ese año (Ramírez-Alujas, 2012). Aquél se sustenta en tres pilares: la transparencia, la colaboración del gobierno y la participación ciudadana, con el fin de facilitar el uso generalizado de los datos públicos con el auxilio de las TIC. De esta manera, la información pública no sólo es utilizada por los gobernantes e instituciones, sino por la ciudadanía, a través de modelos abiertos.

Por otra parte, en 2011, México firmó la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), organización internacional conformada por 63 países miembros, encaminados a promover la participación ciudadana; incrementar la transparencia; combatir la corrupción, e impulsar el uso de las tecnologías y de internet como herramientas centrales del proceso de apertura (OGP: 2015).

El gobierno abierto encarna una nueva forma de acercar al ciudadano a la función pública, mediante el uso de las TIC, entendidas como “las múltiples herramientas tecnológicas dedicadas a almacenar, procesar y transmitir información, haciendo que ésta se manifieste en sus tres formas conocidas: texto, imágenes y audio” (Zambrano Martínez, 2009); principalmente, por medio de internet.



En este orden de ideas, Oscar Oszlak asegura que el gobierno abierto constituye “una filosofía distinta de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y sus resultados” (2013: 6). Desde esta óptica, es posible asegurar que se inscribe en lo que, a partir de los años ochenta, algunos autores denominan la *nueva gerencia pública*, en tanto “capacidad para administrar las organizaciones públicas y concebir, orientar, implementar y evaluar las reformas” (Ormond y Löffler, 1999: 2).

Con estos elementos, se reafirma que el gobierno abierto es una nueva tendencia de la función pública, sustentada en el empleo de las TIC y el internet, como herramientas para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, con el fin de buscar una interacción directa entre la ciudadanía y la función pública; el desarrollo de trámites y servicios públicos de calidad e inmediatez, y el mejoramiento de la fiscalización del quehacer gubernamental.

En consecuencia, resalta que la teoría de la acción comunicativa de Habermas se vincula con el gobierno abierto, puesto que, en el proceso de emisión y recepción de la información, ésta, esencialmente, debe ser general y sin cortapisas. En otras palabras, ha de llegar por igual a todos los gobernados, sin que existan signos de opacidad. Sólo puede reservarse en caso de que se practique una prueba de daño que justifique el riesgo de su publicación; no obstante, debe sustentarse adecuadamente, considerando la seguridad y permanencia de la figura estatal.

Sin embargo, Habermas aporta, en esta tesitura, la idea de la democratización de la información no sólo como un ejercicio de generalización, sino como punto de partida de la opinión, debate, crítica, polémica, fiscalización y entendimiento, a través de su comprensión, situación que encarna una de las aspiraciones finales del gobierno abierto: propiciar la sinergia entre la sociedad civil organizada y las autoridades, para la creación, establecimiento, ejecución y evaluación de políticas públicas.



Este aspecto sobresale como uno de los más complejos –pero no imposibles– de desarrollar, puesto que, en el entendido de la teoría de la acción comunicativa, la información debe volver a la premisa esencial de servir a la gente. Esta aspiración pragmática, según el pensamiento de Habermas, conduce al fortalecimiento de la democracia y al combate contra los excesos del ejercicio del poder, el fascismo, las imposiciones y las ideas de odio, inmersos en un mundo globalizado.

5. ¿Qué son los datos abiertos y para qué sirven?

Un *dato* equivale a un elemento básico de información debidamente registrado en un soporte documental, reproducido por cualquier medio: impreso, gráfico, fotográfico, fílmico o electrónico, entre otros mecanismos de reproducción y almacenamiento. Asimismo, hablar del vocablo *abierto* lleva implícita una idea de apertura, contraria a un cierre o sesgo que impida la apreciación de los sentidos humanos.

Los datos abiertos se enlazan estrechamente con los medios de difusión de esos elementos informativos; es decir, “son aquéllos que son publicados a través de formatos procesables por computador, con la esperanza de que construyan aplicaciones que hagan uso socialmente beneficioso de los datos” (Prieto-Martín, 2013).

Desde este panorama, los *datos abiertos* se conciben como el proceso de apertura, publicación y aprovechamiento de información vinculada con la función pública, justamente con este matiz. En este tenor, surge la incógnita: ¿qué características deben distinguir a los datos abiertos? Para contestarla, resulta relevante revisar las directrices establecidas por la Alianza para el Gobierno Abierto, catalogadas de la siguiente forma:



- A. **Disponibilidad y acceso:** La información debe hallarse disponible como un todo y a un costo razonable de reproducción; preferiblemente, mediante internet. Además, debe presentarse en forma conveniente y modificable.
- B. **Reutilización y redistribución:** Los datos deben entregarse en términos que permitan reutilizarlos y redistribuirlos, para, incluso, integrarlos con otros conjuntos de información.
- C. **Participación universal:** Todas las personas deben poder utilizar, reutilizar y redistribuir la información; es decir, no debe existir ningún factor de discriminación. Las restricciones de uso para ciertos propósitos no deben permitirse (Open Knowledge International, 2015).

Entre estas afirmaciones, destaca que el rasgo más relevante de los datos abiertos consiste en permitir que las personas los exploten, por lo que resulta vital que tengan carácter público; se ligen con las acciones del gobierno; se encuentren en formatos amigables; sean precisos y depurados, y puedan cruzarse entre otras entidades públicas, para la implementación de políticas públicas que satisfagan las necesidades humanas.

Si bien Habermas se ubica, inicialmente, entre los gestores del neomarxismo –con pensadores como Theodor Adorno, Herbert Marcuse y Max Horkheimer, entre otros, creadores de la teoría social crítica– también cabe mencionar que es uno de los impulsores del modernismo como teoría contemporánea del análisis sociológico y político, en el cual se inscriben Georges Ritzer y Anthony Giddens.

En este tenor, la teoría de la acción comunicativa se vincula con los datos abiertos, a partir de las ideas de la modernidad, en un mundo en constante cambio, en el cual los procesos automatizados dan pauta



a la tecnificación de la sociedad, pues actividades humanas como la política, economía y cultura, entre otras, requieren de un proceso de apertura informativa.

Dicha información se cimienta, principalmente, en los datos abiertos, en tanto elementos mínimos de expresión del proceso comunicativo. El matiz que deben guardar, en relación con el emisor y receptor –el gobierno y sociedad civil–, lleva de forma implícita el reconocimiento irrestricto de que la apertura facilita la comprensión entre ambos; es decir, constituye un lenguaje *de facto* generalmente aceptado, que se legitima a través de la toma de acuerdos.

6. Conclusiones

El valor filosófico de las ideas de Habermas para la epistemología de la ciencia, la sociología y la ciencia política es indiscutible, en tanto último exponente de la generación conocida como Escuela de Frankfurt. Sus aportaciones han conducido al análisis exhaustivo del papel que hoy desempeñan la comunicación y difusión ideológica en la construcción del pensamiento social.

En este caso, se encuentra una relación muy cercana entre el derecho de acceso a la información pública, el gobierno, los datos abiertos y la teoría de la acción comunicativa, ya que sienta las bases para la difusión de la información a gran escala en una sociedad moderna, mediante la implementación de las TIC en todas las esferas de la vida humana.

Así, cabe destacar que las referidas herramientas tecnológicas han revolucionado, de igual modo, los modelos de comunicación social empleados por las instancias gubernamentales. Si bien, en algunos



casos, han servido como plataformas de proyección política personal de ciertos funcionarios, en general, han contribuido a modificar y diversificar los canales de interacción entre el gobierno y la ciudadanía. Más allá de los medios impresos, se utilizan la radio, la televisión y las redes sociales para facilitar el diálogo inmediato.

Igualmente, la acción estratégica fijada en la teoría de la acción comunicativa se inserta en los mensajes políticos y gubernamentales, a partir de las ideas vertidas en un discurso, en las posturas alienadas de determinadas corrientes ideológicas y en las reacciones del gobierno y sus representantes ante situaciones específicas. En este orden de ideas, el poder de la comunicación –por encima, incluso, de la misma labor gubernamental– es innegable: en ocasiones, resulta más relevante lo que hace el gobierno, pero destaca también la forma en la cual lo comunica.

Por otro lado, es preciso rescatar el objetivo central del proceso comunicativo, ya que la vertiginosa velocidad con que hoy fluye la información provoca que los mensajes enviados y recibidos en un cierto periodo se sustituyan constantemente, sin distinguirse entre temas relevantes y urgentes.

La acción gubernamental no se encuentra ajena a esa dinámica: cada vez existen más voces que exigen transparencia y rendición de cuentas a los gobiernos, en un ejercicio deontológico de la función pública. También piden que la información al alcance de la sociedad pueda ser explotada, transformada y generalizada, para difundirla y, a la par, promover los valores democráticos.

La teoría de la acción comunicativa tiene la gran virtud de relacionar, justamente, el elemento *democracia* para racionalizar y generalizar la información; es decir, que está resulte comprensible y evaluable para todos los individuos, sin importar su condición social, política, cultural, económica o política.



En consecuencia, las aportaciones teóricas de Habermas, seguramente, seguirán siendo valoradas por las futuras generaciones, que, interesadas por la conjunción de comunicación y gobierno, hallarán herramientas de apertura que permitirán arribar a una sociedad de la información y conocimiento de la mejor manera, para cumplir las exigencias que impone la modernidad.



Fuentes de consulta

Giddens, Anthony y Jonathan Turner (2009), *La teoría social hoy*, Alianza, Madrid.

Gómez Hermosillo Marín, Rogelio y Christian Herrera Meraz (2008), *Gobierno bajo la lupa. Guía ciudadana para ejercer el derecho de acceso a la información*, Alianza Cívica, México.

Habermas, Jürgen (1990), *Acciones, actos del habla, interacciones lingüísticamente medidas y mundo de la vida*, Taurus, Madrid.

_____ (1993), *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Taurus, Madrid.

Jiménez Blanco, José (1978), "El positivismo en la sociología alemana", en José Jiménez Blanco y Carlos Moya Valgañón (dir. y prol.), *Teoría sociológica contemporánea*, Tecnos, Madrid.

Organización de las Naciones Unidas (1948), *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Asamblea General de las Naciones Unidas, París.

Open Government Partnership (2015), *Alianza para el Gobierno Abierto*, disponible en www.opengovpartnership.org/es (31 de agosto de 2015).

Open Knowledge International (2015), “¿Qué son los datos abiertos?”, en *Open Data Handbook*, Open Knowledge International, disponible en opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data.

Ormond, Derry y Elke Löffler (1999), “Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar?”, en *Reforma y Democracia*, no. 13, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.

Oszlak, Oscar (2013), *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Documentos de Trabajo sobre E-Gobierno, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe.

Prieto-Martín, Pedro (2013), “Gobierno abierto, más allá de la transparencia”, en *Rumbo a Lórien*, disponible en rumboalorien.kyopol.net/gobierno-abierto-mas-alla-de-la-transparencia (31 de agosto de 2015).

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2012), “El gobierno abierto en América Latina”, en *Política Digital. Innovación Gubernamental*, Nexos, México, disponible en <http://www.politicadigital.cl/?P=enlinea> (31 de agosto de 2015).

Ritzer, George (1998), *Teoría sociológica contemporánea*, McGraw Hill, México.



Zambrano Martínez, Fernando (2009), "Las TICS en nuestro ámbito social", en *Revista Digital Universitaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, disponible en www.revista.unam.mx/vol.10/num11/art79/int79.htm (31 de agosto de 2015).

Tercer lugar, con mención especial

Portales web de transparencia:

la puerta de entrada al derecho de acceso a la información

Víctor Alejandro Villegas Corona



Resumen

En México, uno de los ejes fundamentales del modelo de transparencia y acceso a la información pública consiste en el esquema de transparencia proactiva, que obliga a los entes públicos a difundir documentos de ese carácter en sus portales web. Sin embargo, la modalidad de acceso a través de solicitudes expresas se ha puesto en el centro de la política sobre este tema, lo que relega a segundo plano el ejercicio de este derecho por medio de consultas electrónicas.

Por ello, el objetivo de este ensayo es visibilizar, a través de un análisis normativo institucional, la falta de mecanismos encaminados a caracterizar el grado de conocimiento y utilización de la vertiente *acceso a la información vía portales web* por parte de la ciudadanía, sus hábitos y requerimientos. Ello imposibilita reunir elementos enfocados a evaluar el éxito de los lineamientos de obligaciones de transparencia, lo cual resulta indispensable para la construcción de plataformas que favorezcan la interacción con información accesible y valiosa.

Las conclusiones preliminares ponen sobre la mesa la necesidad de modificar el actual esquema de información pública de oficio, introduciendo herramientas destinadas a cuantificar la medida en que la ciudadanía emplea los sitios web de transparencia, con el fin de diseñar plataformas digitales dotadas de información configurada desde las necesidades específicas de los públicos usuarios y, a la par, consolidar el uso de esos portales como un factor esencial para el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública.



1. Introducción

Desde hace varias décadas, el mundo occidental asiste a una gran metamorfosis del modelo de producción capitalista, anteriormente basado –en gran medida– en procesos industriales destinados a la transformación de recursos naturales en bienes materiales, para reemplazarlo, poco a poco, por un esquema encaminado a la generación de información y los medios para difundirla. De esta manera, la información se ha convertido en un elemento central no sólo para las relaciones productivas, sino para las relaciones de poder (Castells, 1997).

Frente a este escenario, enmarcado en la globalización económica y cultural, las instancias burocráticas estatales han perdido el monopolio de la información: ahora, ésta se mueve velozmente, de manera horizontal y en formatos digitales por la red. Además, cierta información de interés público es generada por actores provenientes del mercado, que han suplido a los gobiernos en la prestación de servicios públicos.

Estas mutaciones patentizan la necesidad del establecimiento de nuevos arreglos institucionales fundamentales, que modelen y garanticen la plena participación de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil en el espacio público, con nuevas condiciones para formar contrapesos ante el poderío de los intereses de las estructuras gubernamentales y los actores del mercado (Bovens, 2002). Por ello, en las últimas décadas, se ha expandido y consolidado el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho humano imprescindible para la vida democrática de los Estados. Con la idea de que su ejercicio posibilita la participación social en los asuntos públicos y el goce de otras prerrogativas, numerosos países occidentales han estipulado aparatos legales para protegerlo y garantizarlo.

En este tenor, se ha extendido la noción de *transparencia* como una característica crucial de los gobiernos, que permite el escrutinio público de sus actividades por parte de la ciudadanía; mientras tanto, el acceso a la información se conforma por procesos institucionales que garantizan la obtención de documentos en manos de los organismos gubernamentales. En México, el entramado legal de la materia fija las obligaciones de los entes gubernamentales, a fin de asegurar la visibilidad de sus acciones y la socialización de la información, a través de herramientas tecnológicas en dos vías: por una parte, con sistemas de gestión de solicitudes de acceso a la información –vinculados con la *transparencia reactiva*– y, por otra, con sitios web de transparencia que agrupan información pública –esenciales para la *transparencia proactiva*–.

La política de transparencia gubernamental y acceso a la información se cimienta en ambos pilares, indispensables para el propósito de poner a disposición de la ciudadanía datos públicos que, hasta entonces, se encontraban exclusivamente en manos de las instituciones, mediante páginas web que reúnen y abren toda la documentación sobresaliente sobre sus actividades, los servicios ofrecidos y los recursos públicos manejados. En un segundo momento, también comprende un sistema de solicitudes de información, por medio del cual las personas pueden obtener detalles no disponibles en los portales. No obstante, en México, las respectivas políticas confieren mayor importancia a las solicitudes expresas, por lo que el ejercicio del referido derecho mediante los sitios electrónicos queda en segundo plano.

El presente ensayo busca visibilizar que uno de los principales retos que enfrenta la citada política radica en la falta de consideración del ejercicio del derecho de acceso a la información a través de las páginas web de transparencia, debido a la ausencia de datos pormenorizados respecto del conocimiento de las personas en torno a la obligación gubernamental de difundir aquélla en línea, en la medida en que se



allegan de ella y la utilidad, disponibilidad y calidad de los datos. Como se señala más adelante, los órganos garantes sólo miden el cumplimiento sobre la publicación de la información, sin saber si ésta impacta en sus destinatarios.

Esta situación impide configurar un panorama completo del estado del ejercicio del derecho de acceso a la información, lo que dificulta el establecimiento de una política de garantía integral, que incluya, en su justa dimensión, los lineamientos de transparencia proactiva y reactiva, tomando en cuenta que los procedimientos de acceso a la información por medio de solicitudes específicas representan una segunda instancia. Ello, puesto que la primera etapa para ejercer tal prerrogativa sería que la ciudadanía empleara los portales web constantemente alimentados, con miras a robustecer la participación ciudadana y la vigilancia de los recursos públicos.

Así, en el primer apartado de este ensayo, se revisa el aparato institucional en materia de transparencia y acceso a la información en México, con énfasis en los elementos de la política de transparencia proactiva mediante las páginas web. A continuación, se discuten las actividades emprendidas por los órganos garantes para medir el éxito de sus políticas, indicando la falta de herramientas dedicadas a dimensionar adecuadamente el éxito de los lineamientos de obligaciones de transparencia, por carecer de datos sobre el ejercicio mediante consultas web.

Finalmente, el tercer apartado aborda algunas de las críticas de organizaciones civiles y académicas sobre los ejercicios de verificación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia y las aportaciones que intentan medir la calidad y utilidad de la información publicada, desde una perspectiva más ciudadana. El ensayo culmina poniendo sobre la mesa algunas discusiones que deberán darse en el contexto de la construcción del Sistema Nacional de Transparencia, para lograr la consolidación de páginas web dotadas de información que incentive y facilite la participación ciudadana.

2. Las páginas web de transparencia, pilar fundamental del sistema de acceso a la información pública en México

En México, desde comienzos de este siglo, existieron esfuerzos importantes para reforzar el tránsito a la vida democrática, tras décadas de un régimen de partido único. Un ejemplo de ello alude a las demandas provenientes de organizaciones civiles, académicas y periodísticas en torno al Grupo Oaxaca, que impulsó el establecimiento de un aparato legal que reconociera y garantizara los derechos de libertad de expresión y de información, indispensables para la construcción de instituciones democráticas. En este contexto, en 2003, se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que logró potenciar la imagen de México como un caso modelo para los países en vías de desarrollo en cuanto a legislaciones de la materia, ya que estableció un sólido sistema de acceso a la información con garantías de vigilancia de los procesos, a través de un órgano garante independiente.

Esa ley enfatizó el uso de las tecnologías digitales para el acceso a la información en dos vertientes: primero, implementó el novedoso Sistema Informatizado de Solicitudes de Información –que se transformaría en el Infomex–, destinado a ingresar solicitudes, recibir respuestas y disponer de medios para manifestar inconformidades o posibles violaciones a las normas de la materia, todo en una sola plataforma electrónica.

En segundo término, destaca la formulación de lineamientos que obligan a los entes gubernamentales a publicar proactivamente ciertos rubros de información sobre sus actividades. Para tal efecto, tanto la legislación federal como las leyes locales estipularon amplios listados de información pública de oficio –también conocidos como *obligaciones*



de transparencia–, que constriñen a las instituciones a generar, difundir y actualizar periódicamente la mencionada documentación, para hacerla accesible a quienes por ella se interesen, en cualquier horario y desde cualquier lugar con conexión a internet, sin necesidad de realizar procedimientos adicionales, como el trámite de una solicitud.

Cabe puntualizar que el uso de páginas web para el acceso a la información se solidificó en todos los órganos de gobierno del país en 2007, con la reforma al artículo 6º constitucional, cuyos artículos transitorios dictan que “la federación, los estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información”, acotando la obligación de garantizar, en la legislación secundaria, que los municipios con más de 70 mil habitantes y la delegaciones del entonces Distrito Federal establecieran los sistemas electrónicos en el mismo plazo que los demás órdenes de gobierno.

De esta manera, desde 2009, además de las dependencias y organismos federales y estatales, “267 grandes municipios de todo el país, donde se concentra 60% de la población” (Becerra, 2008: 80), debieron contar con portales web para cumplir la disposición constitucional de ofrecer información en línea, con lo que se dio un paso esencial en el aún inacabado recorrido para lograr que los sitios electrónicos se posicionen como espacios cruciales para el ejercicio del derecho de acceso a la información y la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Sin duda, la tarea de extender y normalizar el uso de portales web no resultó sencilla; sobre todo, en virtud de las limitaciones presupuestales y profesionales de las áreas encargadas de transparencia en numerosos gobiernos municipales que, asimismo, carecían de la infraestructura tecnológica necesaria para cumplir sus obligaciones. No obstante, existieron también iniciativas interesantes

para garantizar la disposición de información por la vía virtual, aun en municipios pequeños. Por ejemplo, en el Estado de México, el Infoem puso en marcha un novedoso sistema de información pública de oficio, por medio del cual los sujetos obligados de la entidad cuentan con una plataforma tecnológica para generar su propio sitio web de transparencia. Esta estrategia destaca no sólo por su éxito, sino porque otras entidades federativas no tienen programas similares.

Aunque estos esfuerzos han sido decisivos para lograr un sistema de información pública al alcance de toda persona con acceso a internet, en México, la política de transparencia y acceso a la información continúa poniendo su mayor interés en concebir y medir el ejercicio de este derecho mediante solicitudes, en detrimento de la consulta a los portales web. Enseguida, se revisan las actividades realizadas, en el orden federal, para la evaluación del ejercicio de dicha prerrogativa y el cumplimiento de los sujetos obligados.

3. Estadísticas e indicadores sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información a través de consultas web: la tarea pendiente

En México, el entramado legal que configura la política de transparencia y acceso a la información incluye actividades orientadas a cuantificar el cumplimiento de sus propósitos. Para tal efecto, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (Inai) genera estadísticas periódicas sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información. Según su portal web, el manejo de esas cifras se enfoca, sobre todo, a medir el número de solicitudes de acceso a la información, los tipos de respuesta y el número de recursos de



inconformidad. Igualmente, se ofrecen datos sobre las resoluciones del Pleno y su cumplimiento, así como la atención prestada por parte de las unidades de transparencia, con una evidente ausencia de información sobre la consulta de las páginas web (IFAI: 2015).

En los órdenes de gobierno local se observan tendencias similares; por ejemplo, en el informe de actividades 2014-2015 del Infoem, se da cuenta de la medición del ejercicio de este derecho únicamente mediante solicitudes expresas, sin reunir datos sobre las visitas a los portales web de transparencia. La misma situación se advierte en el órgano garante de la Ciudad de México (InfoDF), que sólo presenta información sobre las solicitudes; sin embargo, en este caso, se contabilizan los requerimientos de información pública de oficio y el número de procedimientos respecto de rubros considerados como obligaciones de transparencia (InfoDF: 2015). Estas cifras, con el debido tratamiento, podrían dar pistas sobre la utilidad del contenido de los portales de transparencia, pero, hasta ahora, es imposible saber si el solicitante pidió información porque no se publicó en línea, no se localizó la página electrónica o los datos difundidos no le resultaron útiles.

De esta manera, se evidencia que, en las mediciones realizadas por los órganos garantes, las consultas a los portales web se encuentran relegadas a un segundo plano, lo que arroja una visión limitada del ejercicio del derecho de acceso a la información. Como se puntualizó anteriormente, las solicitudes sólo representan una parte del esquema institucional que garantiza esa prerrogativa: una segunda instancia a la que, idealmente, sólo sería preciso recurrir en caso de que aquello que se busca no esté publicado de forma proactiva, vertiente que registra amplios avances, con la actualización continua de los sitios electrónicos. Asimismo, la información oficial no permite identificar la medida en que la sociedad conoce la obligación gubernamental de exponer su información y fomentar el esquema de consultas virtuales.

La Encuesta sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en conjunto con el entonces IFAI, a través de entrevistas en comunidades con más de 100 habitantes –aquellas que, según los mandatos constitucionales de 2009, deberían establecer portales web–, empleó cuestionarios enfocados sólo a la presentación de solicitudes de acceso a la información, por lo que no contempla preguntas que permitan conocer el grado de uso de los portales web para obtener documentos gubernamentales (IFAI e Inegi, 2014).

Estas cifras oficiales sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información no profundizan la medida en la cual se utiliza el esquema de publicación en línea. Los datos no conducen a dimensionar el número de visitas a las páginas web ni proporcionan detalles sobre los usuarios, sus hábitos, necesidades y experiencias de búsqueda, por lo cual se obtiene un horizonte incompleto, sin testimonios suficientes para probar el éxito de las políticas de transparencia.

Recientemente, en el marco del proyecto “Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales”, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, se realizó la Encuesta Nacional de Sociedad de la Información, que despliega un bosquejo del panorama actual del uso de las tecnologías de la información y comunicación por parte de la población mexicana para interactuar con los entes gubernamentales. De ella se desprenden cifras que muestran el bajo nivel de ingreso a los sitios web, pues alrededor de la cuarta parte de las personas encuestadas mencionó haber empleado la red para “consultar información de alguna institución de gobierno”; alrededor de 20% lo emplearon para realizar trámites y pagar servicios, y sólo 3% para “ponerse en contacto con sus representantes de gobierno” (Luna Pla y Juárez Gámiz, 2015).



Las cifras vertidas en el estudio caracterizan un horizonte general de la medida en la cual se adoptan las nuevas tecnologías en los esquemas de relación entre el gobierno y la ciudadanía, que no han abordado tan ampliamente los indicadores oficiales. Así, se concluye que “el resultado es una sociedad de la información que no usa internet para interactuar con su gobierno” (Luna Pla y Juárez Gámiz, 2015: 95). Por ende, se vislumbra un largo camino por recorrer para lograr que las modificaciones legales impacten en el modo en que las personas recurren a los dispositivos electrónicos para allegarse de información y dialogar con las autoridades.

Adicionalmente, las políticas de difusión del derecho de acceso a la información implementadas por los órganos garantes se han basado, sobre todo, en divulgar los esquemas basados en la formulación de solicitudes expresas. De acuerdo con el portal web del Inai, éste brinda asesoría para emplear el sistema de solicitudes y los medios para inconformarse ante una posible respuesta insatisfactoria, por lo que la consulta de las páginas web se deja de lado. Lo mismo ocurre en los órganos garantes locales, que carecen de actividades encaminadas a explicar a la ciudadanía qué es la información pública de oficio, qué autoridades tienen la obligación de actualizarla, cómo se estructura y cuáles son los mecanismos para denunciar sus inconsistencias. En consecuencia, no se explotan los beneficios de la disponibilidad de información en cualquier lugar con conexión a internet y en cualquier momento, subestimando su potencial para la participación social y la exigencia de resultados.

Una prueba de la falta de sensibilización sobre este tópico es el gran número de solicitudes que requieren información pública de oficio. El señalado informe de actividades del Infoem dicta que “los temas más consultados por los particulares se refirieron a sueldos y salarios, presupuestos e información concreta sobre algunos servidores públicos” (Infoem, 2015: 40), los cuales se inscriben en varias fracciones de las obligaciones de transparencia. ¿Por qué las personas



preguntan por información disponible en línea? Este hecho evidencia la falta de difusión de la información pública proactiva, puesto que los entes obligados ya llevan años alimentando sus portales web, pero la ciudadanía parece no saberlo.

Si bien los marcos jurídicos y la labor de los órganos garantes son cada vez más meticulosos al respecto, aún falta mucho para generar material que contribuya a responder algunas cuestiones cruciales para medir la efectividad del esquema de transparencia proactiva: ¿Cuántas personas utilizan los portales web? ¿Los datos resultan accesibles y útiles? ¿Los formatos de presentación son comprensibles? Como se indica en la siguiente sección, algunas organizaciones de la sociedad civil y del sector académico han desarrollado interesantes esfuerzos para conocer el impacto de los lineamientos de transparencia proactiva en esos sitios.

4. La efectividad del modelo de obligaciones de transparencia: visiones de la academia y la sociedad civil

Una estrategia central para garantizar el pleno cumplimiento de los lineamientos sobre información pública de oficio consiste en las verificaciones realizadas por los órganos garantes. En el orden federal, el Inai efectúa esquemas de verificación semestrales de los portales de transparencia, cuyos resultados se sistematizan a través del indicador de obligaciones de transparencia, que únicamente toma en cuenta la existencia de información completa en los sitios oficiales (IFAI: 2014) y no emplea criterios para evaluar la calidad y accesibilidad de la información ni la claridad y utilidad de los formatos de presentación.



Mediante estos ejercicios, se ha comprobado que la mayoría de las dependencias y entidades federales ha cumplido totalmente con la publicación de información. En 2014, una gran parte de los organismos evaluados lograron calificaciones por arriba de los 90 puntos; inclusive, algunos, como las secretarías de Economía y del Trabajo y Previsión Social obtuvieron 99 puntos de los 100 posibles (IFAI: 2014). No obstante, la evaluación se limita a penalizar los casos de información incompleta o no disponible, sin abarcar su calidad y accesibilidad ni los formatos de presentación.

Por ello, en estas evaluaciones, la mayor parte de los entes públicos aprueba con calificaciones por arriba de 9 sobre 10, por lo que se puede sostener que el aparato institucional de transparencia proactiva ha logrado que numerosos sujetos obligados acaten la publicación de la información que se les solicita por mandato legal: ahora existen portales web constantemente actualizados. Sin embargo, tales indicadores no ofrecen insumos para conocer a detalle el número de usuarios de la información y sus características, lo que impide dimensionar su éxito en el propósito de fortalecer el ejercicio del derecho de acceso a la información con el uso de los sitios electrónicos.

Frente a las inconsistencias de los métodos de medición oficiales, organizaciones académicas y civiles han puesto en tela de juicio la efectividad de las evaluaciones realizadas por los órganos garantes, puesto que, al enfocarse exclusivamente en la comprobación de la existencia de la información, no prestan más atención a algunos rasgos de los materiales difundidos, como la accesibilidad y calidad. Ello demuestra, entre otros ámbitos, una situación de homogeneidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información: hasta antes de la reforma constitucional de 2014, las legislaciones estatales establecieron distintos listados de información pública de oficio, además de formatos de presentación y medios para asegurar su cumplimiento, por lo que no existe un panorama exacto de la manera en que los lineamientos abonan al pleno ejercicio de esta prerrogativa.



Por ejemplo, las evaluaciones de los portales web de gobiernos municipales y delegacionales llevadas a cabo por Ciudadanos por Municipios Transparentes con herramientas metodológicas que priorizan la aplicación de criterios relativos a la accesibilidad, calidad y oportunidad de la información, así como la existencia de datos sobre mecanismos de vinculación con la sociedad (Cimtra: 2013), arrojan que, en la Ciudad de México, la mayoría de las delegaciones obtuvo calificaciones reprobatorias, que contrastan con los resultados de las evaluaciones aplicadas por el InfoDF, en las cuales 10 de las 16 administraciones lograron más de 90 puntos.

Otro ejercicio relevante alude al Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, desarrollado por Fundar, que incluye un indicador sobre la calidad de las reglas de publicación y difusión de las obligaciones de transparencia, cuyo promedio nacional ascendió a 2.7. Otros criterios, como el uso de formatos para facilitar la comprensión del público y la presentación de la información en datos abiertos consiguieron una calificación de 0 (Fundar, 2014). Estos hallazgos son similares a los analizados por la Métrica de la Transparencia, a cargo del Centro de Investigación y Docencia Económicas, que pormenorizan que las prácticas de procesamiento de la información para abrirla a la ciudadanía sin conocimiento del lenguaje jurídico no existen, dado que “sólo cuatro entidades presentan algunos portales con información diferenciada en niveles de complejidad. Es decir, cuentan con información en lenguaje ciudadano y para un público experto” (CIDE, 2014: 87).

Las visiones del ámbito no gubernamental despliegan las barreras para el pleno acceso a la información a través de los portales electrónicos y evidencian que el actual aparato institucional tiende a concebirlas como espacios de comunicación unilateral, reservados al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, en tanto requisito burocrático por solventar. En consecuencia, no piensan en ellos



como áreas de oportunidad enfocadas a informar a los ciudadanos y animarlos a involucrarse, lo que representa un reto para lograr una política de plataformas virtuales provistas de datos valiosos, accesibles y reutilizables.

Asimismo, de las conclusiones de estos ejercicios se desprende que concentrarse en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia no toma en cuenta la implementación de mecanismos mínimos de retroalimentación entre los usuarios y las dependencias gubernamentales, como opciones para reportar fallas técnicas y deficiencias de la información o remitir sugerencias. Tampoco constriñe a las plataformas a establecer herramientas para conocer la experiencia de los usuarios ni la utilidad de los datos.

Por consiguiente, resulta imposible identificar la medida en que los formatos de presentación basados en el cumplimiento textual de la información pública de oficio son accesibles y útiles para los interesados. Adicionalmente, no se generan insumos conducentes a estructurar sitios electrónicos accesibles, acordes con los requerimientos de la ciudadanía, para lograr que toda la información sea valiosa y reutilizable, a fin de fomentar procesos participativos en la rendición de cuentas y la toma de decisiones.

Aunque la ley no los obliga, algunos portales web –por ejemplo, el del InfoDF– incorporan encuestas que recopilan las opiniones de los visitantes, sus hábitos de navegación, la información buscada, la facilidad para encontrarla y la claridad de los formatos, así como la calificación otorgada al portal, en un ejercicio similar al realizado en el sitio oficial del Instituto Nacional Electoral, que permite enviar comentarios sobre la utilidad de la información presentada. Vale la pena prestar atención a estas prácticas, pues sus resultados ofrecerían insumos para evaluar el éxito de las estrategias digitales vigentes.

Resulta evidente que, “en el uso y aprovechamiento de la información pública, existen diferentes capas de usuarios, con necesidades de información diversas, y las políticas de orientación y difusión no siempre atienden las diferencias de necesidad de información bajo un criterio sectorizado” (Luna Pla, 2012), por lo que es preciso un esquema dinámico de transparencia focalizada sin pretensiones homogeneizadoras, que contemple las características específicas de cada entidad gubernamental y los requerimientos de los públicos interesados, con el propósito de diseñar portales que permitan el máximo aprovechamiento de la información.

6. Ideas para una política de transparencia proactiva orientada a satisfacer los requerimientos de información y fomentar la participación de la ciudadanía

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promulgada en 2015, representa un paso crucial para el perfeccionamiento de la vertiente de información pública en los sitios web, pues prevé la puesta en marcha del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia como elemento de la Plataforma Nacional de Transparencia. Éste compila la información de las páginas de la materia de las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, según los estándares mínimos para los formatos de publicación de la información, los plazos de actualización y el fortalecimiento de los mecanismos para sancionar los incumplimientos de las disposiciones, emanados de las atribuciones conferidas al Sistema Nacional.



Es fundamental la introducción de un capítulo que enlista las obligaciones de transparencia comunes a los organismos de cualquier orden de gobierno, con un total de 48 rubros de información de publicación digital imperativa, además de listados complementarios relativos a las especificidades de los diversos tipos de entes gubernamentales. De igual forma, existen lineamientos más ambiciosos para los portales web, pues deben incluir buscadores y vínculos de acceso directo a los sitios donde se encuentra la información pública de oficio; además, deben establecerse políticas de difusión de información adicional, en formatos y medios que satisfagan las necesidades de determinados sectores sociales.

No obstante, “los catálogos extensos de [información pública de oficio] no conducen necesariamente a portales que permitan mayor acceso a información pública” (CIDE, 2014: 101), por lo cual es esencial ahondar en la construcción de lineamientos sólidos de transparencia proactiva, dotados de formas novedosas de presentar y difundir los datos, a partir de las necesidades y experiencias de los cibernautas, para avanzar hacia sitios web más accesibles y de mayor calidad, en los cuales las obligaciones de transparencia representen sólo el piso mínimo de información, que puedan complementarse y modificarse de acuerdo con las características de cada ente gubernamental y las necesidades de los usuarios.

Con este objetivo, en primer lugar, es preciso visibilizar la importancia del acceso a la información a través de los portales web, más allá del procedimiento de solicitudes expresas. Como indica el InfoDF, “el portal es el punto de partida de un usuario para realizar búsquedas de información” (2015: 15), por lo que deben implementarse estrategias conducentes a que el flujo de esos datos vía internet se transforme en un elemento rutinario dentro de la relación entre la ciudadanía y el gobierno, a través de campañas dirigidas a fortalecer el conocimiento sobre los lineamientos correspondientes, explicar a la sociedad la estructura básica de la información y promover sus posibles usos.



Además, resulta relevante construir un modelo de portales web orientado a la satisfacción de las necesidades de los usuarios de la información, con el objeto de garantizar que se beneficien con su consulta. Sin embargo, es imposible lograrlo si no se dimensionan y caracterizan adecuadamente el perfil y los requerimientos de éstos. Este reto puede abordarse con instrumentos dedicados a obtener datos estadísticos que contribuyan a emprender tales acciones.

Aunado a ello, el desarrollo de instrumentos para medir el grado de satisfacción de los usuarios de los portales web es imperativo. Con este propósito, se sugiere realizar encuestas que permitan saber si la información resulta útil e identificable, entre otros aspectos similares, además de fijar mecanismos eficaces para recibir y procesar las opiniones ciudadanas, a fin de contar con insumos destinados a impulsar la difusión y la accesibilidad de los contenidos.

También es crucial debatir nuevos esquemas para explotar las posibilidades de que ofrecen las plataformas digitales y abrir auténticos espacios de diálogo entre los gobiernos y la ciudadanía, que motiven el intercambio de información, con miras a la elaboración conjunta de la agenda pública, la búsqueda de mecanismos de corresponsabilidad destinados a brindar soluciones a los problemas sociales y la mejora de los servicios públicos, más allá de la visión de los sitios web como canales de comunicación unidireccional que muestran listados de información sin alternativas de retroalimentación, en un lenguaje técnico que la mayor parte de la población no comprende.

Es trascendental avanzar hacia un modelo en el que la información pública de oficio represente únicamente un piso mínimo, con incentivos para que los datos y los formatos se elaboren a partir de las actividades de cada organismo público, respondiendo a los intereses de los usuarios y siendo sensibles a su participación, mediante herramientas de interacción y colaboración. Los portales web tienen el potencial



para convertirse en un punto de encuentro y ventana de diálogo entre los sujetos obligados y la sociedad, como primer mecanismo para la rendición de cuentas.

Después de una serie de modificaciones a los plazos estipulados en la reforma constitucional y la Ley General de la materia, en mayo de 2017 se dio la fecha límite para que todos los sujetos obligados del país homologuen sus sitios web y los compilen en la Plataforma Nacional de Transparencia, lo que significa una gran área de oportunidad para discutir los lineamientos que garanticen el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información a partir de su consulta, con la finalidad de lograr espacios que respondan a las dinámicas comunicativas y la realidad tecnológica de la actualidad.

Fuentes de consulta

Ackerman, John e Irma Sandoval (2005), *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México.

Artículo 19 (1999), *El derecho del público a saber: principios en que debe basarse la legislación relativa a la libertad de información*, Artículo 19, disponible en www.article19.org/data/files/medialibrary/1797/12-04-26-REPORT-rtk-SP.pdf

Becerra, Ricardo (2008), *Internet llega a la Constitución (el derecho de acceso a la información y los sistemas electrónicos)*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, disponible en archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2540/7.pdf (20 de octubre de 2016).

Bovens, Mark (2002), "Information Rights: Citizenship in the Information Society", en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 10, no. 3.

Castells, Manuel (1997), *La sociedad red*, vol. 1, Alianza, Madrid.

Centro de Investigación y Docencia Económicas (2014), *Métrica de la Transparencia 2014*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, disponible en metricadetransparencia.cide.edu (12 de septiembre de 2016).



Ciudadanos por Municipios Transparentes - Capítulo Distrito Federal (2013), *Evaluación de transparencia a delegaciones del Distrito Federal. Reporte ejecutivo de resultados*, Ciudadanos por Municipios Transparentes, México, disponible en www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2015/02/2013-Nov-Boletin-prensa-evaluacion-delegaciones-DF.pdf (12 de septiembre de 2016).

Fox, Jonathan y Libby Haight (2007), “Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica”, en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez Andrade (coord.), *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, disponible en www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/Jonathan%20Fox%20y%20Libby%20Haight%20.pdf (20 de octubre de 2016).

Fundar, Centro de Análisis e Investigación (2014), *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, disponible en idaim.org.mx/data/cuadernillo.pdf (16 de octubre de 2016).

Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (2015), *Criterios y metodología de evaluación de la información pública de oficio que deben dar a conocer los entes obligados en sus portales de internet*, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal, México (2 de noviembre de 2016).

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2014), *Estadísticas e indicadores sobre obligaciones de transparencia*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, disponible en inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx (16 de octubre de 2016).

_____ (2015), *Programa Anual de Trabajo de la Comisión Permanente de Indicadores y Evaluación*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, disponible en [inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-EXT-26-03-2015.03%20f\).pdf](http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-EXT-26-03-2015.03%20f).pdf) (16 de octubre de 2016).

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2014), *Encuesta sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, disponible en inicio.ifai.org.mx/Estudios/EDAI_Encuesta.pdf (2 de noviembre de 2016).

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (2015), *Informe de Actividades 2014-2015*, Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios, Toluca, disponible en www.ipomex.org.mx/ipo/portal/infoem/infoActividades.web (14 de enero de 2017).



Luna Pla, Issa (2009), *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas /Universidad Nacional Autónoma de México, México.

_____ (2012), “Pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública. Un problema de incapacidades”, en *Transparencia y Privacidad. Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*, núm. 2, disponible en consultas.ifai.org.mx/revistaedicion2/articulos_es.html.

Luna Pla, Issa y Julio Vicente Juárez Gámiz (2015), *La otra brecha digital. La sociedad de la información y el conocimiento. Encuesta Nacional de Sociedad la Información, Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales (col.)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas / Universidad Nacional Autónoma de México, México, disponible en www.losmexicanos.unam.mx/sociedaddelainformacion/libro/html5forpc.html?page=0.

Mendel, Toby (2008), *Libertad de información: comparación jurídica*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, París.



Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y
Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios