



## **“TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL”**

**Colaborador:**

**Pedro Carta Terrón**

---



**Primera Edición 2017.**

**Primera Impresión Noviembre del 2017.**

**Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional.**

**Número de Registro de Derechos de Autor.**

**En trámite.**

**ISBN: 978-607-475-380-6**

**Louisiana No. 113, Esq. Nueva York, Col. Nápoles Deleg. Benito Juárez, C. P. 03810, Ciudad de México.**

**Todos los derechos reservados.**

**Ninguna parte de este documento puede reproducirse o transmitirse bajo ninguna forma o por ningún medio, sin permiso por escrito del titular de los derechos.**

**Imagen de portada tomada de las imágenes prediseñadas de Microsoft Word, en base al contrato de licencia de uso.**

**Hecho e Impreso en México/Printed in México.**

## DECLARATORIA LEGAL

Con fundamento en los artículos 17, 53, 54 y 229 de la Ley Federal del Derecho de Autor y para los efectos legales que haya lugar, se hace constar que esta edición es única e independiente de cualquier otra que pudiera realizarse en el presente o en el futuro, por razón de su similitud en el formato, tipo y/o número de páginas, características tipográficas y de diagramación, etc. que no es periódica, quedando limitada esta edición o reimpresión exclusivamente al número total de ejemplares señalados en la página legal de esta obra literaria.

E l E d i t o r .

## ÍNDICE

<b>Introducción</b> .....	1
<b>I La Transparencia en México</b> .....	4
<b>Que exista</b> .....	5
a) <b>Impacto en la cultura administrativa</b> .....	7
b) <b>Impacto en la dinámica organizacional</b> .....	8
c) <b>Impacto en la estandarización nacional del tema</b> .....	9
<b>Que se use</b> .....	14
a) <b>La naturaleza de la información pública</b> .....	15
b) <b>Los beneficios sociales de la información</b> .....	16
<b>II Transparencia para la participación social</b> .....	20
<b>Los niveles de uso de la información</b> .....	20
a) <b>Individual</b> .....	21
b) <b>Colectivo</b> .....	23
c) <b>Sistémico</b> .....	24
<b>Los públicos de la transparencia</b> .....	26
a) <b>Participación informada</b> .....	27
b) <b>Información para participar</b> .....	28
<b>Referencias</b> .....	31

---



## Introducción

La transparencia es el hábito organizacional de visibilizar la información pública que tienen en su poder las instituciones. Una sociedad suficientemente informada incrementa sus posibilidades de desarrollo y movilidad en un sinnúmero de dimensiones de vida.

Si bien en México la transparencia como práctica gubernamental es relativamente nueva (2002), también es cierto que hay la sensación social de que el avance del tema no va con la rapidez con la que se esperaba, pese a su enorme importancia y utilidad intrínseca.

Hay dos limitaciones que pueden explicar la baja velocidad en la evolución de este tema en México:

- a) La transparencia se ha conceptualizado, preponderantemente, como el esfuerzo de las organizaciones públicas por difundir información en su poder, bajo la suposición de que con la sola existencia informativa acudirán amplios públicos deseosos de conocer y usar dicha información. No se ha considerado que el público nacional arrastra una secular tradición de no participar y, por tanto, no se han creado programas de verdadero extensionismo social para habilitar masivamente a usuarios de este instrumento.
- b) Los argumentos sobre la utilidad de la transparencia la presentan, principalmente, como un medio de control democrático; un mecanismo para vigilar y regular a los gobiernos y gobernantes. No se ha considerado que nuestras estructuras de participación social apenas están aprendiendo a interesarse en sus problemas de barrio; es demasiado esperar que sólo con

el buen deseo el grueso de la población encuentre motivos para observar y evaluar las acciones de sus gobiernos.

Y es que la transparencia llegó a México importada principalmente por académicos, no por activistas sociales, lo que explica su cargada interpretación como instrumento jurídico y mecanismo de control institucional y poca o nula preocupación por la dinámica de cómo la sociedad real puede interesarse y apropiarse de esa herramienta y los potenciales usos que verdaderamente le importen al público, desde la visión de la persona común, no desde la del especialista politólogo.

En otras palabras, siempre se agradecerá a los estudiosos y teóricos que trajeron la transparencia al país. Gracias a ellos hemos hecho que la transparencia sea una obligación jurídica y hemos incrementado sustancialmente la OFERTA de información pública, como nunca se había hecho antes. Sin embargo, la herramienta no puede comenzar a funcionar plenamente porque lo que falta es la DEMANDA de esa información; falta la visión y la acción ciudadana en el tema.

Es bueno que cada vez más se hable y se escriba sobre la transparencia, pero no es suficiente, necesitamos que se use por un numeroso grupo de personas. Necesitamos ser muchos, necesitamos ser miles usando la transparencia para que ésta pueda hacer sentir sus beneficios, incluso, en el sistema político a través del control democrático.

La idea de este cuadernillo es apoyar a los líderes sociales y políticos que interactúan con los procesos de participación social para que se familiaricen con el tema de la transparencia y puedan verla cómo una herramienta novedosa y útil para robustecer sus habilidades para el movimiento ciudadano.



El texto se divide en dos partes. En la primera, “La Transparencia en México”, se presenta el concepto de lo que es la Transparencia Activa, los momentos más relevantes del avance del tema y se intenta persuadir al lector de la importancia y ventajas que puede tener una sociedad usando su información pública.

En la segunda parte, “Transparencia para la participación social”, se presentan algunas ideas sobre la transparencia aplicándose en la vida cotidiana que puedan motivar la creatividad de los líderes para imaginar su propia utilidad de la herramienta en su específico sitio de acción social o política.

## I La Transparencia en México

En esta sección repasaremos algunas ideas importantes para precisar qué es la transparencia, cuál es el estado actual del tema en México y conocer la propuesta de ver a la transparencia activa como un binomio que implica el trabajo conjunto de instituciones produciendo información y la sociedad usándola de forma consistente.

Como punto de partida diremos que la transparencia es la práctica permanente de una institución de publicar la información pública que esté en su poder, para que esté accesible para cualquier público que quiera consultarla.

Todo ser humano tiene el derecho de acceder a la información pública que poseen sus instituciones. El acceso a la información es un derecho humano internacional y constitucionalmente reconocido y la transparencia es el producto organizacional necesario para materializarlo.

La manera que tienen las sociedades para garantizar el cumplimiento de esta obligación institucional es generando normatividades permanentes, Leyes de Transparencia que obliguen a los gobiernos y a otras instituciones públicas a publicar la información en su poder, para disposición y consulta de cualquier persona.

En este material haremos énfasis en la transparencia como un fenómeno que supone dos procesos que necesitan acompañarse mutuamente para que pueda verificarse la efectiva realización del concepto.

El enfoque actual de este tema en México se ha conformado solamente en plantearlo como el solo cumplimiento de la obligación legal de publicación de información de parte de las instituciones, dejando a un lado, en buena parte, la

preocupación de que se utilice efectivamente por el mayor número posible de personas.

Esta promoción de la transparencia como información existiendo, aunque descuidando o ignorando si se está usando, ha provocado un avance lento del tema, dando la sensación de que es la transparencia misma, y no su método de promoción en México, la que está fallando.

Por eso aquí presentamos el concepto en una versión más provechosa de entender y aplicar, enfatizando ambos componentes: el que la información exista, pero que también se use; la Transparencia Activa.

### **Que exista**

La primera condición necesaria para que consideremos que hay transparencia es que la información exista, es decir que aparezca publicada y disponible para el público.

No es suficiente que la información sólo se produzca. Lo más seguro es que la información pública siempre se ha generado, procesado y archivado en la historia de las organizaciones gubernamentales. En términos de transparencia, consideraremos que la información existe cuando las instituciones cuentan con mecanismos efectivos de hacer llegar o hacer disponible esa información pública a la gente.

En nuestra época la mejor y más rápida manera de poner a disposición la información es el internet, por eso, para la legislación, es exigible como evidencia de que una organización es transparente el que la información pública en su poder

esté disponible, principalmente, en su sitio web. Si cumple esta mínima condición de manera sistemática y permanente, entonces podemos decir que la información existe.

En el caso mexicano, al igual que el de muchos países en el mundo que están incorporando el tema en su agenda pública, la producción y publicación de información de parte de los gobiernos es una práctica de muy reciente aparición, apenas está siendo asimilada por las instituciones públicas y ha seguido una ruta de avances progresivos durante los últimos años.

El inicio de la existencia de información pública en México ocurrió con la promulgación de la primera Ley de Transparencia, en el año 2002: *la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información pública Gubernamental*.

En esta primera versión, la ley reguló a las instituciones del gobierno federal, obligándolas a publicar información sobre 17 temas como los directorios, los sueldos de los funcionarios, las compras realizadas, los programas y servicios que ofrecían o sus padrones de beneficiarios. También hizo posible que cualquier persona pudiera preguntar todo tipo de aspectos de interés público como conocer los proveedores del gobierno, obtener los contratos de compras, saber a dónde viajan y cuánto gastan los funcionarios o cuáles fueron o serán sus agendas de trabajo día por día, por ejemplo.

En esta tabla aparecen estos 17 temas de obligatoria publicación que aparecieron en la ley 2002:

<b>17 temas de información</b> <b>Ley Federal de Transparencia y Acceso a la</b> <b>Información Pública Gubernamental</b> <b>2002</b>	
I	Estructura
II	Facultades
III	Directorio
IV	Remuneraciones
V	Unidad de enlace
VI	Metas y objetivos
VII	Servicios
VIII	Trámites
IX	Presupuesto
X	Auditoría
XI	Programas de subsidio
XII	Concesiones
XIII	Contrataciones
XIV	Marco normativo
XV	Informes
XVI	Mecanismos de participación
XVII	Información relevante

**Fuente:** elaboración propia con base en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Esta primera ley tuvo importantes repercusiones benéficas para impulsar la existencia y publicación de información en el país. Aquí enlistamos brevemente algunas de las dimensiones impactadas:

#### **a) Impacto en la cultura administrativa**

Controlar los recursos materiales y financieros en México es una novedad de apenas los 80's y 90's del siglo XX. Los servidores públicos del país ejercían sus cargos utilizando los recursos de las organizaciones públicas con un profundo enfoque patrimonialista, es decir, cuando un funcionario público asumía un cargo, automáticamente interpretaba que los recursos públicos a

su disposición en virtud de ese puesto eran casi de él: algo así como el producto de un botín y no un apoyo temporal para ejercer una responsabilidad pública. De esta forma, su mente traducía la realidad en frases como: “mi coche”, “mi dependencia”, “mi presupuesto” y, desde luego, “mi información”.

El nacimiento de las contralorías, el control financiero, los tableros de control, los informes de entrega-recepción de a deveras y todos los demás dispositivos administrativos surgidos hace apenas unos 40 años en México supusieron un impacto brutal en la cultura administrativa de los burócratas.

Todavía estamos inmersos en esa batalla cultural; a estas fechas es frecuente encontrar a personajes que manejan los recursos públicos como si fueran su patrimonio personal y, desde luego, se resisten al control, principalmente a nivel estatal y municipal.

La ley de transparencia representó uno de los últimos choques culturales en la burocracia mexicana: la información tampoco es propiedad de los funcionarios, es propiedad de todos y debe ser pública. Ha representado un logro cultural de gran importancia el hacer entender eso en personajes del servicio público acostumbrados a no rendir cuentas a nadie, como regidores, diputados, senadores o jueces y sus correspondientes oficinas y colaboradores.

## **b) Impacto en la dinámica organizacional**

La aparición de la transparencia como una obligación organizacional detonó un conjunto de cambios y adaptaciones dentro de los aparatos administrativos de las entidades públicas.

No sólo fue que aparecieran unidades administrativas nuevas, sino que surgieron un conjunto de rutinas y destrezas de entre las cuales podemos destacar dos muy importantes:

- Rutinas administrativas nunca antes vistas. Nuevos caminos para trabajar con un recurso organizacional que, hasta ese entonces, era patrimonio de las altas esferas. ¿Cómo crear o adaptar procedimientos para lo que, por tradición, nunca estuvo sujeto a procedimientos, como transparentar la agenda diaria de un Secretario de Estado o los gastos de viaje de un alcalde?
- Personal especializado con fuerte enfoque técnico. La misma novedad del tema de la transparencia y el hecho de que el gobierno mexicano no trabajara anteriormente temas ni siquiera medio cercanos al acceso a la información, ocasionó que al aparecer la ley hubiera una sensible escases de recurso humano especializado. Las entidades gubernamentales tuvieron que absorber especialistas que no existían en el circuito gubernamental o político. Hubo un momento inédito en que un número importante de especialistas de la academia, de la sociedad civil o profesionistas competentes pudieron entrar al gobierno a cubrir esas áreas, lo que favoreció a la conformación de un valioso gremio de especialistas no politizados, pues muchos de ellos eran de nuevo ingreso en el servicio público y estaban poco comprometidos e incluso ajenos a las dinámicas políticas de trasfondo que siempre han operado en la administración pública mexicana.

### **c) Impacto en la estandarización nacional del tema**

Un tercer impacto de la aparición de la transparencia como política en México fue que, a raíz de la Ley de Transparencia de 2002, se replicó el modelo en

cada una de las 32 entidades federativas y llegamos a contar, progresivamente, con prácticas de transparencia en una buena parte de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Adicionalmente, el hecho de convertirse en una política generalizada en el país y por su naturaleza de interés inmediato con la ciudadanía, el tema fue ganando posicionamiento social y la palabra “transparencia” se integró al vocabulario cotidiano de la sociedad.

Un segundo avance en el tema fue en julio de 2007, cuando se modificó el artículo 6º Constitucional, para precisar que el acceso a la información era reconocido como un Derecho Humano fundamental, sentando tres bases rectoras de cómo interpretarlo y materializarlo:

- El principio de máxima publicidad: toda la información que tienen en su poder las instituciones públicas es de naturaleza pública y debe estar disponible para el público, excepto por las fundadas razones que la misma ley prevé.
- Las instituciones no pueden exigir que se justifique el interés de la información: no es necesario que el público solicitante de la información explique para qué la quiere.
- Gratuidad: el acceso a la información pública no deberá tener costo.

En un tercer momento, en febrero de 2014, hubo un nuevo ajuste constitucional para establecer algunos avances más al tema:

- Hasta entonces el organismo garante del derecho al acceso a la información era el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información IFAI, cuyo alcance era a nivel federal. La modificación produjo la sustitución del IFAI



por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y protección de Datos Personales (INAI), con las ideas de unificar la política de transparencia en todo el país.

- Se estableció un catálogo general de tipos de instituciones obligadas a difundir la información pública en su poder. A estas instituciones se les denominó “sujetos obligados” y son los que se enlistan en la propia constitución:

*“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes”.<sup>1</sup>*

Y el más reciente avance en el esfuerzo de hacer existir la información pública en México ha sido la promulgación, el 4 de mayo de 2015, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como Ley Reglamentaria del Artículo 6º Constitucional y en donde se sientan las bases para la nueva transparencia en México:

*“La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información. Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y*

---

<sup>1</sup> Constitución Política, art 6º, Apartado A, fracción I

*procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios”.*<sup>2</sup>

Esta ley, la de 2015, amplió la cobertura de temas de obligatoria publicación, de los 17 originales de la Ley 2002 a 48 temas denominados “comunes” para cualquier sujeto obligado.

En esta tabla aparecen los 48 temas comunes mínimos que debe publicar cualquier sujeto obligado del país:

<b>48 temas comunes de información Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2015</b>	
<b>I</b>	<b>Normatividad</b>
<b>II</b>	<b>Estructura</b>
<b>III</b>	<b>Facultades</b>
<b>IV</b>	<b>Metas</b>
<b>V</b>	<b>Indicadores de interés</b>
<b>VI</b>	<b>Indicadores de objetivos</b>
<b>VII</b>	<b>Directorio</b>
<b>VIII</b>	<b>Remuneraciones</b>
<b>IX</b>	<b>Gastos y viáticos</b>
<b>X</b>	<b>Plazas</b>
<b>XI</b>	<b>Honorarios</b>
<b>XII</b>	<b>Declaraciones patrimoniales</b>
<b>XIII</b>	<b>Unidad de transparencia</b>
<b>XIV</b>	<b>Concursos de vacantes</b>
<b>XV</b>	<b>Programas sociales</b>
<b>XVI</b>	<b>Condiciones de trabajo</b>

---

<sup>2</sup> Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Art. 1

XVII	<b>Currículums</b>
XVIII	<b>Sanciones</b>
XIX	<b>Servicios</b>
XX	<b>Trámites</b>
XXI	<b>Presupuesto asignado</b>
XXII	<b>Deuda pública</b>
XXIII	<b>Gastos de comunicación social</b>
XXIV	<b>Auditorías</b>
XXV	<b>Estados financieros</b>
XXVI	<b>Recursos asignados a terceros</b>
XXVII	<b>Concesiones que otorgan a terceros</b>
XXVIII	<b>Adquisiciones</b>
XXIX	<b>Informes de lo realizado</b>
XXX	<b>Estadísticas</b>
XXXI	<b>Avances de gasto</b>
XXXII	<b>Padrón de proveedores</b>
XXXIII	<b>Convenios</b>
XXXIV	<b>Inventarios de bienes</b>
XXXV	<b>Seguimiento a recomendaciones</b>
XXXVI	<b>Resoluciones emitidas</b>
XXXVII	<b>Mecanismos de participación</b>
XXXVIII	<b>Programas que ofrecen</b>
XXXIX	<b>Resoluciones del Comité</b>
XL	<b>Evaluaciones y encuestas</b>
XLI	<b>Estudios</b>
XLII	<b>Jubilados y pensionados</b>
XLIII	<b>Otros ingresos</b>
XLIV	<b>Donaciones</b>
XLV	<b>Archivo documental</b>
XLVI	<b>Actas de consejos consultivos</b>
XLVII	<b>Intervención de comunicaciones</b>
XLVIII	<b>Otra información</b>

**Fuente:** elaboración propia con base en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Además, estableció diversos temas de obligatoria publicación, adicionales a las obligaciones comunes, y que cada sujeto obligado debe publicar con base en su específica naturaleza.

Todos los sujetos obligados del país estuvieron organizando y procesando lo necesario para difundir, a partir de 2018, toda su producción informativa, logrando con esto la mejor versión que hasta ahora hemos tenido de transparencia, en tanto hacer que la información exista.

### **Que se use**

La otra cara de la moneda a la que llamamos transparencia es que la información pública sea utilizada por el público.

La información en sí misma es un instrumento de realización personal. En el nivel más básico, la información permite saber, con toda la satisfacción que eso conlleva; pero también permite hacer, a partir de eso que se sabe. En un sentido lógico, cada persona hará lo que le llame la atención hacer, conforme a su interés personal y regularmente con objetivos muy individuales, pero, en la medida en que hay más personas usando la información con fines individuales, comienzan a aparecer los beneficios del uso de la información para todo el sistema social.

Para completar el circuito de la transparencia necesitamos que la información existente se use; que las sociedades y sus líderes provoquen ese uso de forma masiva. Para eso es relevante que esos líderes sean los primeros en apreciar las ventajas que tiene la información pública y tengan una idea de los alcances de beneficio social que trae consigo el uso continuo y masivo de la información.

**a) La naturaleza de la información pública.**

La información pública, como se ha dicho, es la que tienen en su poder o producen las instituciones públicas y este tipo de información es sumamente valiosa para cualquier persona y para múltiples posibles usos. Esta importancia deriva de la naturaleza misma de esa información, pues ha sido generada, revisada y resguardada por las entidades públicas, lo que le aporta por lo menos cuatro importantes propiedades:

- Variedad: las organizaciones públicas concentran información de todo tipo de personas, organizaciones y temas. No existe prácticamente ningún ámbito de la vida personal ni actividad organizacional que quede exento de compartir algún tipo de dato o información con las entidades públicas.
- Cantidad: las instituciones públicas guardan la mayor cantidad de información sobre las personas y las organizaciones, no solo en el estado puro en el que la recolectan, sino también en forma de nueva información, derivada del tratamiento de la información original, dando origen a enormes cantidades de datos e información individual y agregada.
- Confiabilidad: la información pública, a diferencia de mucha de la información privada que circula por el internet, es mucho más confiable en tanto que puede establecerse con más precisión su origen o fuente. Podemos tener una mayor certeza de lo que nos diga un instituto de salud sobre los últimos descubrimientos sobre la diabetes, por ejemplo, que lo que no pueda informar un sitio libre de salud para todos en el internet. En el caso de la información pública siempre habrá detrás documentos, investigaciones, reuniones de especialistas y otras diversas acciones públicas que respalden el origen de la información. En el caso de los sitios o instituciones no públicos es mucho más difícil contar con esa garantía.

- **Integralidad:** Debido a las tres características anteriores y el hecho de que exista una gran cantidad de instituciones públicas podemos conjeturar que la suma de toda la información produce un todo integral sobre múltiples aspectos de las personas y organizaciones del país. En función de esa integralidad sería posible construir información focalizada al análisis y atención de aspectos, problemas, personas u organizaciones muy específicas.

### **b) Los beneficios sociales de la información**

Si una sociedad logra que sus integrantes hagan un uso masivo de la información pública, se detona una dinámica social benéfica.

La información pública existiendo y usándose, la Transparencia Activa, cristaliza, por lo menos, estos tres beneficios sociales:

#### **1. Provoca eficiencia social**

El flujo masivo y constante de información provoca eficiencia social. En la medida en que las personas puedan tener acceso a la información sobre las playas menos contaminadas del país, los profesores con mejores desempeños docentes o los procedimientos correctos para cumplir con un trámite, incrementarán su capacidad de tomar mejores y más rápidas decisiones para saber a qué playa ir de vacaciones, a qué escuela inscribir a sus hijos o en cuánto tiempo estará listo su trámite, por ejemplo.

Personas y organizaciones pueden beneficiarse con la información y, en la medida en que el uso de la misma se convierta en una práctica general, también ocurrirá un beneficio de eficiencia general en todo el sistema social.

## 2. Fortalece el modelo democrático

El modelo democrático, que es el actualmente vigente en nuestra sociedad occidental y, particularmente en nuestro país, propone que el llamado gobierno del pueblo puede suceder en la medida en que el mayor número de integrantes de la sociedad compartan las decisiones políticas.

La presunción es que esa participación mayoritaria distribuye el poder, dispersándolo y provocando estabilidad general, además de representar una forma legítima de orden social.

En esta lógica, donde las decisiones de los actores son cruciales para que suceda la distribución social del poder, la información se convierte en el combustible que perfecciona dichas decisiones y, por tanto, en un elemento importante para ser eficaz en el acceso al poder. Las mejores decisiones son las que permiten mejores distribuciones de poder y esas decisiones serán mejores en la medida en que se cuente con buena información, confiable y completa.

Pensemos en una comunidad A que elige a su alcalde y regidores con base en información escasa e incompleta, guiándose principalmente por la simpatía de los personajes o por las promesas inmediatas que ellos hagan durante su campaña. Una comunidad B, que decide contar con información más completa, elige a sus gobernantes con base en sus desempeños previos en otros cargos públicos y en las cifras que presentan sobre metas y costos asociados a sus promesas de campaña.

En el largo plazo, la comunidad B contará con alcaldes y regidores de perfil mucho más técnico y acostumbrados a una comunidad mucho más exigente de sus desempeños, mientras que la comunidad B estará destinada a ser gobernada indefinidamente por demagogos.

La transparencia puede mejorar el modelo democrático en tanto que pone a disposición de una comunidad, local, estatal o nacional, la información suficiente para controlar a quienes acceden al poder y evaluar su desempeño en él.

### 3. Favorece la movilidad social

Una ventaja poco explorada de la transparencia es que la información pública, en virtud de sus características, constituye un valioso recurso para la generación de riqueza, la explotación del talento y, por tanto, la movilidad social de las personas.

Visto el tema desde la economía, por ejemplo, ya es aceptado hablar de un cuarto factor de producción<sup>3</sup>: la información y su capacidad de aplicarla. Es un hecho que muchas de las empresas emergentes que vemos en este siglo basan su modelo de negocio en la habilidad de acceder a la información correcta y su procesamiento adecuado para generar productos novedosos; ya no digamos gigantes como Apple o Microsoft, sino diversos negocios, muchos de ellos pequeños, que aprovechan la información disponible en la web, la organizan y la ofertan al público para comprar en línea, aprender a distancia, contar con aplicaciones para celular con distintos fines o simplemente ahorrar tiempo a otros buscando y organizando información.

Este aspecto es sumamente importante para los líderes políticos que mantienen como meta diseñar modelos de progreso social para todos, pues resulta que, a diferencia de los otros factores generadores de riqueza (tierra, trabajo o capital) la

---

<sup>3</sup> Haciendo referencia a la economía clásica, ésta acepta que los factores de la producción, es decir, aquellos con los que puede generar riqueza, son la tierra, el trabajo y el capital.



información, especialmente la pública, no cuesta; es gratuita y es el recurso de movilidad social más democrático y democratizante de todos.

## **II Transparencia para la participación social**

En esta sección veremos algunas ideas de cómo se puede aplicar la transparencia, con fines de apoyar el trabajo del líder social o político que conduce o apoya procesos de participación.

Cuando un líder decide apoyar un proceso de participación social, ya ha resuelto la primera pregunta que se hace uno en esos casos: ¿para qué quiero la participación social? No abundaremos nada sobre esta pregunta; daremos por hecho que ya fue planteada, ya fue resuelta y ahora se quiere avanzar al siguiente paso: el método de cómo hacerlo. Y, de hecho, no hablaremos del método en general, sino de lo que la transparencia puede aportar como herramienta de intervención social.

Sin posibilidad de ser exhaustivos, hablaremos solamente de las dos primeras consideraciones importantes que hacemos cuando decidimos iniciar un proceso de participación: hasta donde queremos llegar y cómo podemos planear el llegar ahí.

El aporte de la transparencia ante el planteamiento de hasta dónde queremos llegar es que la información tiene distintos niveles de uso y cada nivel puede asociarse al grado de alcance que queremos en nuestro proceso de participación. Y en cuanto a cómo podemos planear el camino durante el proceso participativo, lo que podemos extraer de la transparencia es su versatilidad como herramienta reactiva o proactiva; para mejorar la participación si ya existe o para provocar participación aun no evidente.

### **Los niveles de uso de la información**

La información pública tiene, por lo menos, tres niveles de uso, clasificados conforme el nivel de realidad que se impacta con el uso de esa información. El líder social o político identifica el tipo de problema o anhelo social sobre el que va a

interferir y estima qué nivel de uso tendrá la información pública con la que apoyará la participación social que detone.

Desde luego que la información pública podrá consultarse o localizarse de forma aleatoria en la web, pero sería valioso que se aprenda a ubicar la información existente apoyándose en el orden que la misma ley de transparencia ya ofrece, como aparece en el cuadro ya presentado arriba con los 48 temas comunes de información obligatorios de publicarse.

### **a) Individual**

Este nivel de uso es para provecho del que accede a ella. El beneficio es casi individual, sea porque es información general que es consultada por alguien que la usará sólo en su beneficio individual o porque es información unipersonal que sólo se refiere a la persona que lo consulta, en cuyo caso se le denomina “dato personal”.

Es importante decir que este nivel de uso es el más recomendable para comenzar a usar o enseñar a usar la transparencia, pues su beneficio está anclado al beneficio personal y, por tanto, se tiene el mejor escenario de incentivos para aprender a acceder y usar la información.

Este tipo de casos será el más recurrente en la actividad del líder, básicamente porque una buena parte de lo que llamamos participación social en el fondo no lo es. No es una movilización colectiva alrededor de un problema público, sino la concurrencia de muchas personas con necesidades individuales inquietándose al mismo tiempo. Un buen líder identificará la diferencia y, si es el caso, bastará con enseñar a las personas a usar la información pública necesaria para satisfacer los fines individuales de cada quien.

En este nivel están escenarios de uso como los siguientes:

- Un fabricante de zapatos industriales que quiere comenzar a ser proveedor de un municipio bien podría ingresar al sitio de transparencia municipal y descargar los contratos de la sección de “Adquisiciones”, así como revisar el “Padrón de proveedores” y con eso darse una idea de precios, condiciones, tiempos de entrega y características del producto manejados por sus competidores y con eso decidir si puede o no competir con ellos y, en su caso, presentar una buena oferta al municipio.
- Un vendedor de seguros puede consultar las secciones “Directorio” y “Remuneraciones” correspondiente a una dependencia pública en su ciudad. Ambos archivos están en Excel y, con una tarde de dedicación, puede filtrar al personal de la dependencia por nivel de ingreso y hacer llegar a ellos información sobre sus productos directamente a sus correos, sin necesidad de negociar con nadie el acceso al edificio.
- Una egresada universitaria tiene intención de entrar a trabajar a una oficina gubernamental donde piensa que cumple con el perfil para ser contratada. Podría ingresar al sitio de transparencia de esa oficina gubernamental y consultar la sección de “Convocatorias” para ocupar puestos y revisar los requisitos y evaluar si los cumple o no. También podría acceder a la sección de “Información curricular” de los servidores públicos de esa dependencia y darse una idea de qué nivel curricular tienen los empleados que ya están trabajando ahí, incluso para ir planeando su enriquecimiento curricular conforme a los patrones que descubra.
- Una señora está exigiendo una pensión alimenticia para su hijo, cuyo padre dice no tener ingreso fijo, pero ella sabe que él trabaja en una dependencia del gobierno estatal. Podría acceder a la sección “Directorio” y “Remuneraciones” y verificar si es empleado estatal. Si aparece en el

directorio también podrá saber su ingreso mensual oficial y aportar ese dato al juez para calcular y ordenar el descuento de la pensión.

## **b) Colectivo**

En este nivel de uso, el destino de la información es lograr una causa colectiva, donde el beneficio obtenido será para el grupo o el perfil de grupo de las personas involucradas. El líder social podrá identificar este nivel cuando se le presenten necesidades de organización de grupos homogéneos en perfil (deportistas, artistas, grupos de tercera edad, por ejemplo) o en causa (ambientalistas, animalistas, cívicos, etc.).

Aquí caben posibilidades de aplicación de la información pública como los siguientes:

- Un grupo de fútbol comunitario quiere saber si existen terrenos municipales para habilitarlos como canchas de juego y comenzar a conformar una liga deportiva. Ellos podrían acceder al sitio de transparencia municipal y consultar la sección de “Bienes”, donde aparecerán los bienes inmuebles en propiedad o posesión del municipio, su localización y el área interna municipal con la que deberán tratar sobre el uso de ese inmueble.
- Una organización civil que promueve los derechos de la mujer quiere saber si los partidos políticos de su estado son equitativos en género respecto a las contrataciones de mujeres y hombres. Podría utilizar la información de la sección “Directorios”, “Remuneraciones” e “Información curricular” del sitio de transparencia de cada partido político. Ambos archivos están en Excel y su información puede filtrarse y cruzarse, de tal forma que puede

- establecerse el porcentaje de mujeres y hombres contratados, comparando las actividades que realizan, los perfiles que tienen y los sueldos que ganan.
- Diversos grupos juveniles de varias comunidades quieren saber si existen apoyos específicos para jóvenes en su estado. Ellos podrían acceder al sitio de transparencia de su estado y consultar la sección de “Programas de apoyo” y revisar si existen programas para el grupo de edad específico de ellos. Si es el caso, podrán acceder a la sección “Trámites”, donde aparecerán los requisitos y procedimientos específicos de acceso e, incluso, el sitio dónde descargar los formatos necesarios para iniciar la solicitud.
  - Los abogados suelen ocupar demasiado tiempo y recursos en ir a consultar los acuerdos y sentencias publicadas por los tribunales. Alguien podría acceder al sitio de transparencia del poder judicial federal y estatal y hacer solicitudes de información específicas para consultar expedientes específicos y hacérselos llegar a sus colegas abogados en versión electrónica, ahorrándoles tiempo y traslados a cambio de una membresía, por ejemplo.

### **c) Sistémico**

Este es el nivel más sofisticado de uso de la información: cuando se usa para mejorar al sistema completo o alguna de sus dimensiones de funcionamiento.

Aquí caben los casos de participación social interesada en un impacto profundo hacia el cambio positivo de los sistemas sociales, como quienes usan la información para combatir la corrupción, mejorar los sistemas de adquisiciones gubernamentales o para revisar la eficiencia de los municipios o los gastos de los partidos políticos, por ejemplo.

Posibilidades de aplicación de la información pública en este nivel son casos como los siguientes:

- Una dependencia importante del sector salud contrató a una universidad estatal para revisar y mejorar los procedimientos de atención al público, pagando por ello cientos de millones de pesos. Pasó un tiempo y el público se dio cuenta que el servicio seguía siendo igual de malo. Podrían revisarse los sitios de transparencia de la dependencia y la universidad, en las secciones de “Adquisiciones” y descargar los contratos asociados al servicio, para identificar si tal mejora de procedimientos la realizó personal de la universidad o personal subcontratado y llegar a saber si ese servicio se realizó o no.
- El grupo empresarial de una ciudad tiene la enorme responsabilidad de decidir a qué candidato a Senador apoyar, de entre tres candidatos que acaban de ser diputados y no quieren decidir con base en la simpatía o las simples promesas, sino con criterios más responsables y objetivos. Podrían acceder al sitio de transparencia del Congreso y acceder a las secciones de “Listas de asistencia” y “Votaciones de Comisiones y Comités” y revisar el comportamiento histórico de cada uno de los tres, respecto a sus asistencias a pleno y a sesiones en Comisiones y Comités, así como respecto del sentido de su voto ante distintas iniciativas y leyes producidas. Será relativamente visible qué diputado ha sido no solo responsable con su función, sino propenso a apoyar o bloquear buenas iniciativas de fomento económico de la ciudad.
- Organizaciones civiles dedicadas a la educación han tenido desde hace tiempo la sensación de que los profesores e investigadores de las universidades estatales que mejor avanzan en los escalafones académicos

no son necesariamente los mejores, lo que repercute en una decreciente calidad educativa global. Podrían ingresar al sitio de transparencia de sus universidades estatales y acceder a las secciones “Remuneración de profesores”, “Convocatorias a concursos de oposición” y “Evaluaciones del cuerpo docente” y confrontar lo que ahí aparezca, detectando incongruencias o patrones irregulares. Pueden hacerlo universidad por universidad y comparando información entre ellas, para identificar si hay prácticas similares, sobresalientes o vicios concurrentes en el ingreso y promoción del personal docente.

### **Los públicos de la transparencia**

Por último, señalaremos brevemente un método para identificar el grado de madurez de una comunidad o grupo para asumir un cierto nivel de participación social, donde el núcleo de diagnóstico es la información pública.

El método es muy simple y consiste en determinar el grado y sentido de la necesidad de información pública que tenga el grupo. En este caso, cuando nos referimos a la “necesidad” no necesariamente hablamos de la percepción consiente de los integrantes, sino de la habilidad del líder para descubrir, ante una situación determinada, el grado de necesidad objetiva de información.

Partimos del supuesto de que el líder social o político va a trabajar con grupos sociales con alta disposición de participar, lo que falta determinar es el grado de madurez, que puede establecerse conforme la conducta que el líder observe en sus integrantes:



### **a) Participación informada**

En este primer supuesto la comunidad o grupo tiene alta disposición de participar o ya lo ha estado haciendo, pero necesita de determinada información para mejorar su eficacia o eficiencia.

Veamos el ejemplo de una comunidad con vocación rural, donde su fortaleza económica es la producción de nopal, pera y pavos. A mediados de cada año los productores se acercan a su alcalde para ver si les puede asignar apoyos para la producción o comercialización de sus alimentos.

En este caso ya existe la participación, aunque sea en un nivel muy básico: cada año asisten los productores a las juntas de la alcaldía para preguntar, registrarse y obtener apoyos.

En un primer momento, el líder social podría mejorar este ciclo de participación con alguna dosis de información pública: podría consultar, en el sitio de internet de la alcaldía, sus programas de subsidio, programas de apoyo y revisar su presupuesto.

Con los hallazgos, el líder podría apoyar a su comunidad mejorando el método: en lugar de ir a mediados de año para ver que les toca de lo presupuestado desde el año anterior, mejor ir a mediados de cada año a negociar presupuesto y conceptos de apoyo para el año siguiente y tener mayor certeza de los recursos disponibles, así como conocer y socializar los documentos donde aparecen los requisitos y formatos para solicitar con eficacia los apoyos.

En este caso, el líder está mejorando una capacidad reactiva de su comunidad, es decir una participación que reacciona ante la acción pública (los programas de apoyo) sólo con fines de alinear mejor la participación con la actividad pública.

Cuando esto sucede la información también adquiere ese mismo carácter reactivo, es decir, utilizaremos información existente, tal cual. No requerimos mucha más información disponible de la que ofrece la transparencia legal para satisfacer las necesidades de participación.

Este tipo de comunidad podemos clasificarla como de baja madurez de participación en tanto que solamente participa para “seguir” el ritmo de la actividad de las instituciones públicas.

#### **b) Información para participar**

En este caso, la comunidad o grupo tiene alta disposición de participar o ya lo ha estado haciendo, utiliza la información que pueda proporcionársele, pero descubre que no le es suficiente para el tipo de finalidades que busca.

Pensemos en nuestra misma hipotética comunidad productora de nopal, pera y pavos. Supongamos que, en un primer momento, la información pública vertida perfeccionó el acercamiento entre productores y autoridades para coordinar la solicitud y entrega de apoyos, pero en el proceso los beneficiarios descubren que es posible lograr beneficios colectivos mayores, en coordinación con su autoridad.

Los productores descubren que, además de los tradicionales apoyos, su alcalde podría establecer convenios con los municipios aledaños, tres de los cuales tienen por lo menos cuatro veces más población que el suyo y tienen vocación productiva distinta, lo que representa un mercado potencial de colocación de sus alimentos.

Además, al explorar la información pública estatal, se dan cuenta que el gobierno del Estado tiene un programa de apoyo a la exportación de productos agrícolas y

pecuarios y nace el interés en que el alcalde los apoye para vincularse a esos programas y aprovechar sus oportunidades.

Derivado de esto, el líder se da cuenta de que la información pública necesaria para este nivel de participación ya no es suficiente, no está organizada o, simplemente, jamás se produjo. Descubre que en el sitio de transparencia municipal, en las secciones de “Estudios” o “Estadísticas”, no existe ningún dato sobre la producción de pavos, nopales o peras en la región, pese a que debería existir, pues es la vocación local y es obligación gubernamental analizar dicha fortaleza. Jamás a nadie del municipio se le ocurrió crear dicha información. Se Descubre un déficit de información pública.

Revisando la sección de “Trámites”, tampoco existe alguno que esté pensado para que los productores soliciten apoyo o certificaciones sanitarias, necesarias para la exportación de productos. Nunca a nadie se le ocurrió un trámite de ese tipo a nivel municipal, sólo lo hay a nivel estatal.

Repasando varios otros puntos, la conclusión del líder es que está frente a un municipio que, todo entero, ha funcionado con un enfoque reactivo: siguiendo las olas que llegan, sin entender que tiene un timón pegado a un barco que puede navegar incluso a contra ola.

Este escenario, donde la participación social rebasa las posibilidades de la información pública disponible, es el de una comunidad de alta madurez; proactiva. El síntoma que se observa en este caso es el déficit de información pública. Existe la información legal, pero, aun así, no es suficiente para satisfacer las necesidades de participación. Por eso en este escenario la participación no está en función del ente público, sino a la inversa. La comunidad no “sigue”, sino que “empuja” a la

actividad gubernamental y, de paso, a la producción o perfeccionamiento de más información pública.

## Referencias

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México, 1917

*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, 2002

*Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, México, 2015

Fox, Jonathan et al (Coord). *Derecho a saber*. México, Fundar, 2007

Woldenberg, José. *Por una cultura de la transparencia en México*. México, Cuadernos de transparencia No.23, INAI, 2016



**M O V I M I E N T O  
C I U D A D A N O**

**Tarea Editorial**





1ª Edición Noviembre del 2017.

1ª Impresión Noviembre del 2017.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA, PROHIBIDA SU VENTA.

El material titulado: “**TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN SOCIAL**”, es una publicación de Movimiento Ciudadano y se terminó de imprimir en Guadalajara, Jalisco, el día 15 de noviembre del 2017.

Esta impresión consta de 3,200 ejemplares más sobrantes y fueron impresos por: Art Of Publicity de México, S.A. de C.V., en Avenida Tonantzin No. 1050, Colonia Jardines del Bosque, C.P. 44520, Guadalajara, Jalisco. La edición estuvo al cuidado de la Tesorería Nacional de Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional.



**MOVIMIENTO  
CIUDADANO**