



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

“PARADOJAS ENTRE LA FUNCIÓN Y EL DESEMPEÑO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2012 Y 2015”

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

**PRESENTA:**

ABEL MAURICIO CANO ORDIANO

**DIRECTORA DE TESIS:**

DRA. RINA MARISSA AGUILERA HINTELHOLHER  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX., JUNIO, 2017



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

# **TÍTULO DE TESIS**

**“PARADOJAS ENTRE LA FUNCIÓN Y EL DESEMPEÑO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) DURANTE EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE LOS AÑOS 2012 Y 2015”**

Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM IN 307316 “Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales de México: avances y retrocesos en la apertura de las instituciones públicas”. Agradezco a la DGAPA-UNAM el apoyo recibido.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO</b> .....	12
1.1 Conceptualización de la transparencia.....	13
1.1.1 Dos enfoques sobre transparencia.....	13
1.1.2 La transparencia como instrumento de control para mejorar la gestión gubernamental.....	14
1.1.3 La transparencia como herramienta de empoderamiento ciudadano para incidir en la gestión gubernamental.....	21
1.1.4 La trascendencia de la transparencia.....	28
1.2 El vínculo entre la transparencia y la democracia.....	32
1.2.1 Ideales democráticos y consideraciones para su implementación en México.....	32
1.2.2 La democracia institucional en el México actual.....	47
1.2.3 Transparencia y democracia: conceptos correlacionados.....	51
<b>CAPÍTULO II: FORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) EN MÉXICO</b> .....	55
2.1 La reglamentación de la transparencia en México.....	56
2.1.1 Panorama mundial.....	56
2.1.2 La larga trayectoria de la transparencia y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en México.....	63
2.2 El diseño del Máximo Organismo Garante en materia de Transparencia en México.....	75
2.2.1 El IFAI: organismo garante inicial.....	75
2.2.2 El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI): nuevo organismo garante constitucional autónomo.....	79
2.2.3 Las debilidades de la composición interna del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).....	89

**CAPÍTULO III: RESULTADOS Y EFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO: EL DESEMPEÑO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES - INAI (2012-2015).....98**

- 3.1 La medición de la transparencia en México.....99**
  - 3.1.1 Estudios sobre la transparencia en México.....99**
  - 3.1.2 Análisis de información en materia de transparencia (2012-2015) reportada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).....109**
- 3.2 Costo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).....126**
  - 3.2.1 Presupuesto y ejercicio de recursos públicos.....126**

**CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....135**

**FUENTES CONSULTADAS.....147**

# INTRODUCCIÓN

Dentro del plan de estudios de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, el presente trabajo de investigación aborda el **tema** de la transparencia, el cual constituye un área de gran interés en la actualidad, cuya amplitud permite su análisis desde distintos ángulos y con diferentes grados de especificidad.

La transparencia es un tema que integra múltiples discusiones al constituir un elemento total en la relación gobernantes y gobernados dentro de las sociedades democráticas actuales, y que es pertinente no confundir con el derecho de acceso a la información pública<sup>1</sup>, la rendición de cuentas<sup>2</sup> o el Gobierno Abierto<sup>3</sup>, ya que aun cuando tales categorías se encuentran íntimamente relacionadas, se complementan y se refuerzan a efecto de controlar y mejorar el ejercicio del poder político, así como empoderar a la sociedad para promover su participación en los asuntos públicos, lo cierto es que no significan lo mismo, poseen características particulares y sus alcances varían.

---

<sup>1</sup> Para Ernesto Villanueva el “derecho de acceso a la información pública” es la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público y/o cumplen funciones de autoridad, con las excepciones previstas en la ley. Es uno de los derechos subsidiarios del derecho a la información, mismo que conforme al artículo 19º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos implica lo siguiente: derecho de atraerse información, derecho a informar y derecho a ser informado. (Adaptación del autor: Villanueva, Ernesto, “Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica”, México, IJ-UNAM, 2003, pp. 16-24)

<sup>2</sup> En torno a la “rendición de cuentas”, traducción que deriva del concepto en inglés *accountability*, existen diferentes conceptualizaciones con énfasis particulares, aunque puede sintetizarse como la obligación que tienen aquellos actores que ejercen el poder político, directa o indirectamente, para informar sobre sus decisiones y acciones, justificarlas en público, así como someterse a posibles sanciones en caso de contravenir sus deberes públicos; se trata de un diálogo crítico basado en cuestionamientos, razonamientos o explicaciones y castigos o recompensas entre dos o más actores, ya sea *ex ante* o *ex post* y de manera vertical, horizontal o transnacional. Al respecto, se sugiere consultar la siguiente bibliografía:

- O'Donnell, Guillermo, “*Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, España, Revista Española de Ciencia Política, Número 11, Octubre 2004, pp. 11-31.

- Nonell, Rosa (Ponente), “Transparencia y buen gobierno. La rendición de cuentas (*accountability*) en una sociedad avanzada”, España, Editorial Icaria, 2006, pp. 11-70.

- Schedler, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, México, IFAI, 2008, p. 11-39.

- Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (Coordinadores), “La estructura de la rendición de cuentas en México”, México, IJ-UNAM y CIDE, 2010, pp. 1-28.

<sup>3</sup> El “Gobierno Abierto”, distinto a gobierno electrónico, constituye en la actualidad una política pública y modalidad de gestión que deriva del “Memorandum de Transparencia y Gobierno Abierto para los Jefes de Departamentos y Agencias del Ejecutivo”, redactado en enero de 2009 por el entonces Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, cuyos ejes rectores son: 1) un gobierno transparente, 2) un gobierno participativo y 3) un gobierno colaborativo; esto bajo la lógica de asegurar la confianza del público, fortalecer la democracia, hacer más eficiente al gobierno, promover el bienestar colectivo y utilizar nuevas tecnologías (Internet). Al respecto, se sugiere consultar la siguiente bibliografía:

- [https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/transparencypengovernment/](https://www.whitehouse.gov/the_press_office/transparencypengovernment/)

- <http://gobabierto.mx.org/>

- Ramírez-Alujas, Álvaro, “Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica”, España, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset – Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2011, pp. 1-24.

- Hofmann, Andrés, Ramírez Alujas, Álvaro y Bojórquez Pereznieto, José Antonio (Coordinadores), “La promesa del Gobierno Abierto”, México-Chile, ITAIP-INFODF, 2012, pp. 9-49, 69-99, 119-136 y 193-224.

- Martínez Puón, Rafael, “Gobierno Abierto (*Open Government*) como medio para la construcción de una nueva relación entre administración y ciudadanía”, Venezuela, Revista Venezolana de Gestión Pública, Número 3, Enero-Diciembre 2012, pp. 15-35.

- Oszlak, Oscar, “Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, Organización de los Estados Americanos – Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, 2013, pp. 4-34.

**Planteamiento del problema.** Ante la persistencia de problemas viejos y el surgimiento de problemas nuevos en los distintos ámbitos de la vida en sociedad, se ha vuelto usual el insistir en la urgente necesidad de modificar el modo de gobernar en México (centralizado, vertical y cerrado) y hacer más eficiente la gestión del gobierno en la atención de los asuntos públicos, restituir la confianza<sup>4</sup> en los servidores públicos (electos y designados), generar legitimidad o reconocimiento de las organizaciones gubernamentales y consolidar la democracia, con la finalidad de concretar el bienestar común.

Frente a este escenario y dentro de numerosas propuestas, en México la transparencia, esto es, la publicidad de las decisiones y acciones tomadas por los actores que ejercen el poder político (operable en función del acceso y divulgación de información pública), ha cobrado especial importancia al ser percibida como la base y uno de los elementos fundamentales para la consecución de tales propósitos. La transparencia ha sido dotada de múltiples significaciones que revisten al concepto de un carácter benévolo dentro del quehacer gubernamental y, sin duda, las pretensiones que le adjudican diversos autores poseen un alto grado de aceptación en la sociedad.

En el transcurso del siglo XXI, el ingreso de la transparencia en la agenda pública y, posteriormente, en la agenda gubernamental, su reglamentación a nivel federal y estatal, las recientes reformas al marco jurídico nacional, así como las múltiples alusiones plasmadas en proyectos y discursos pronunciados, desde distintas tribunas y eventos, por la mayoría de actores gubernamentales, constituyen elementos que sustentan su relevancia y vigencia en la actualidad.

Se le invoca para atender, incluso erradicar, los grandes problemas públicos que aquejan al país y en virtud de la importancia concedida, hoy en día la transparencia es considerada, por muchos autores, una condición ineludible para concretar, de manera simultánea, dos propósitos centrales: i) controlar y mejorar el modo en que el gobierno cumple con cada uno de sus deberes públicos, y ii) empoderar a la ciudadanía, volviéndola informada, crítica y participativa en los asuntos comunes.

Ahora bien, como un instrumento primordial para garantizar la transparencia en la gestión gubernamental, se ha convenido en la importancia de crear organismos independientes que aseguren el conocimiento de las decisiones y acciones públicas. En México se determinó crear un organismo que con base en los fundamentos de la transparencia, atendiera la necesidad de romper con una barrera histórica de opacidad y discrecionalidad entre sociedad y gobierno (cuyos efectos nocivos son numerosos, entre los más visibles: la corrupción e impunidad); y sirviera de puente entre actores no gubernamentales y actores gubernamentales, con la pretensión de lograr una comunicación, interacción y coordinación efectiva entre éstos dentro de un contexto democrático.

---

<sup>4</sup> Para Luhmann la confianza es un hecho básico en la vida social frente al temor paralizante; es un mecanismo de reducción temporal, no una garantía absoluta, de la complejidad social que permite ofrecer seguridades presentes a planificaciones y orientaciones dirigidas al futuro; es una apuesta, hecha en el presente, hacia el futuro y que se fundamenta en el pasado, aunque no ofrece certezas; permite anticiparse al futuro y comportarse como si fuera cierto, pero éste puede concretarse o negarse; un individuo se apoya y confía en informaciones limitadas y algunas experiencias, aumentando la tolerancia a la incertidumbre; una persona que quiere ganar confianza requiere crear expectativas de otros en función de su autopercepción y satisfacción de las expectativas; la confianza se acumula y ofrece oportunidades para una acción más extensa; la confianza política permite al ciudadano abrigar ciertas expectativas y confiar en lo que se decidirá y en el funcionamiento del sistema político; y es más fácil transformar la confianza en desconfianza que viceversa. (Adaptación del autor: Luhmann, Niklas, "Confianza", México, Universidad Iberoamericana, Editorial Anthropos, 1996)



En congruencia con su mandato y marco institucional (reglas y valores) establecido en materia de transparencia, al organismo garante se le encargó el cumplimiento de dos tareas sustantivas: por un lado, salvaguardar el derecho de las personas para conocer libremente las actividades desempeñadas por el gobierno, ya sea mediante solicitudes expresas o de manera proactiva; y, por otro lado, verificar que los actores gubernamentales cumplan con su obligación de proporcionar aquella información que documenta el cumplimiento de sus atribuciones legales mediante la implementación de procedimientos de revisión.

Es así que las decisiones y acciones de dicho organismo (concretadas a través de procedimientos, rutinas administrativas y el uso de un menú de instrumentos), se equipararon y actualmente, tras la publicación de nuevas reglas en materia de transparencia, se ajustan a las de un *ombudsman* y un tribunal administrativo<sup>5</sup>, aunque con una mayor cantidad de nuevas funciones.

El organismo referido se denomina en la actualidad Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), se creó a partir de la publicación de la “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública” el 04 de mayo de 2015; pero tiene su antecedente inmediato en el extinto Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), instaurado con la publicación de la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” el 11 de junio de 2002 (ley abrogada con la publicación de la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública” el 09 de mayo de 2016).

Sin duda la creación de éste máximo organismo que garantiza el cumplimiento del marco jurídico en materia de transparencia sugiere un cambio en la gestión gubernamental tradicional; y su establecimiento supone la transformación de la relación gobernantes-gobernados que hasta antes del año 2002 se caracterizaba por un fuerte aislamiento y hermetismo.

Pero si bien su implantación está sustentada en múltiples pretensiones benéficas, cabe cuestionarse si ha cumplido con su mandato y tareas sustantivas, qué resultados se han obtenido y cuáles han sido los efectos logrados en México.

Desde hace 35 años en México se han desarrollado diferentes instrumentos (leyes, reglamentos, organizaciones, entre otros) para promover la transparencia, vigilancia, control y evaluación dentro de la gestión gubernamental (en su caso, imponer sanciones), a efecto de hacerla más eficiente y evitar actos desviados del bienestar común.

En 1982, durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (en el marco de su discurso sobre la “Renovación Moral de la Sociedad”<sup>6</sup>) se reformó la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, dando origen a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con el propósito

---

<sup>5</sup> Ackerman, John, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil”, México, Cuaderno del Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007, p. 9.

<sup>6</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1982MMH-FundRenM.html>, la cual se revisó el 01 de octubre de 2016.

de integrar funciones de control y evaluación de la gestión gubernamental; en el año de 1994, durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, se creó la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para continuar con tareas de control y evaluación, así como para modernizar y controlar nuevas funciones administrativas fundamentales, dicha dependencia inició las operaciones de *Compranet* y contó con una Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal; en el año 2000 se creó la Auditoría Superior de la Federación con la publicación de la “Ley de Fiscalización Superior de la Federación”, con el propósito de realizar tareas de auditoría sobre el destino y ejercicio de recursos públicos federales<sup>7</sup>; y en el año 2003, durante el sexenio de Vicente Fox Quesada, se creó la Secretaría de la Función Pública a efecto de continuar con su labor de revisión y administrar el Servicio Profesional de Carrera<sup>8</sup>.

Lo anterior, da cuenta de algunos intentos por transparentar y mantener un control en la gestión gubernamental pero que contrastados con los altos niveles de corrupción y percepción negativa sobre el desempeño del gobierno evidencian una tarea pendiente de resolver en esta materia.

Los avances normativos y organizacionales en materia de transparencia constituyen un nuevo impulso y punto de partida para el logro de la publicidad en la gestión gubernamental, aunque cabe precisar que su efectiva materialización dependen en gran medida del diseño del organismo garante, su capacidad organizativa, su presupuesto y una eficiente gestión, así como de un intenso acompañamiento ciudadano.

Han transcurrido 15 años y la existencia de un organismo garante en materia de transparencia no ha logrado impactar significativamente en las calificaciones y percepciones que se tienen en éste rubro y otros temas íntimamente relacionados, tal y como corrupción, impunidad, confianza y democracia.

Se ha evidenciado que la sola existencia de una robusta reglamentación en materia de transparencia respaldada por un máximo organismo garante no son condición suficiente para concluir que en México se cuenta con un gobierno plenamente transparente, de manera que resulta indispensable conocer cómo ha impactado su actuación y advertir áreas de oportunidad que promuevan un impacto significativo en el modo de gobernar, volviéndolo verdaderamente público conforme a preceptos democráticos.

---

<sup>7</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.asf.gob.mx/Publication/38> Normas que dan Origen a la ASF, la cual se revisó el 01 de marzo de 2016.

<sup>8</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspfi/mision/antecede.htm>, la cual se revisó el 01 de octubre de 2016.

Conforme a distintas notas informativas, cabe señalar que si bien se planteó desaparecer a la Secretaría de la Función Pública en el año 2009 a propuesta del ex Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, con motivo de un plan de austeridad gubernamental (propuesta que fue rechazada por el Senado de la República), y posteriormente en el año 2013, mediante Decreto expedido por el actual Titular del Poder Ejecutivo Federal, Enrique Peña Nieto, se volvió a determinar su desaparición una vez que entrara en funciones el órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción, lo cierto es que se mantuvo en operaciones, de hecho en el año 2015 se nombró como titular de la dependencia a Virgilio Andrade Martínez (quien tras investigar casos polémicos sobre conflicto de interés renunció al cargo en el mes de julio del año 2016), y recientemente quedó plenamente restablecida en la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, mediante Decreto expedido el 18 de julio de 2016, teniendo en la actualidad tareas dentro del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción con su nueva titular Arely Gómez González, quien asumió el cargo en el mes de octubre del año 2016.

Con base en los informes anuales presentados por el organismo garante, se ha justificado y destacado su existencia y labor fundamentalmente en función del incremento en el número de solicitudes de acceso a la información pública; de la implementación y consultas a los Portales de Obligaciones de Transparencia, sitios en Internet donde las organizaciones gubernamentales divulgan y actualizan un conjunto de información elemental; y de la resolución de recursos de revisión derivados de inconformidades presentadas por particulares ante el tratamiento otorgado a sus requerimientos por parte de las instancias de gobierno. También, se han enfatizado actividades de verificación de cumplimiento a resoluciones, vistas a órganos de la Secretaría de la Función Pública sobre presuntas irregularidades en la tramitación de solicitudes, presentación de denuncias por incumplimiento de resoluciones, capacitaciones, entre otras.

Sin embargo, de acuerdo con estudios y datos estadísticos de instancias nacionales e internacionales, es posible advertir que los resultados y efectos derivados del desempeño del organismo garante en materia de transparencia resultan aun limitados.

Por un parte, por lo que respecta a resultados tenemos que si bien el número de solicitudes de acceso a la información pública ha aumentado, se registra su concentración en un reducido sector de la sociedad, varía considerablemente en cada una de las entidades federativas y su tramitación resulta ser limitada por falta de conocimiento y medios. En cuanto a los Portales de Obligaciones de Transparencia se observan altos niveles de consulta, aunque no se cuenta con información que dé cuenta de su utilidad y calidad, elementos esenciales en la formación de una ciudadanía informada dentro de una democracia. Respecto a los recursos de revisión se registra una tendencia incremental (interrumpida con algunas reducciones) que implica una mayor carga de trabajo y ejercicio de recursos para el organismo garante, además se observa un equilibrio entre asuntos de forma (revisión de formato) y fondo (revisión de contenido), donde los últimos favorecen también equilibradamente a instancias de gobierno y solicitantes.

En relación con otras actividades complementarias, se presentan estadísticas que reflejan incrementos en vistas, denuncias y capacitaciones, pero no se advierte con claridad cómo han mejorado la transparencia en los actos de gobierno.

Por otra parte, en lo relativo a efectos se tiene evidencia empírica que demuestra que persiste una percepción negativa sobre la transparencia en el gobierno mexicano, un alto nivel de percepción sobre la corrupción, un enorme grado de impunidad, desconfianza en los actores gubernamentales, así como un descontento con la democracia.

A partir de lo anterior, se configura una paradoja entre la función y desempeño del organismo garante en materia de transparencia. Existe una contradicción entre su mandato y tareas sustantivas en relación con los resultados y efectos de su gestión, teniendo impactos de corto alcance.

La efectiva transparencia en la gestión gubernamental no se ciñe a solicitar y entregar información de manera rutinaria. La transparencia sólo adquiere sentido cuando sirve para entablar una relación intensa entre gobernantes y gobernados, a partir de la cual los solicitantes entienden que su derecho a conocer libremente los actos de gobierno constituye un insumo para incidir en la toma de decisiones y acciones colectivas, y los actores que ejercen el poder político valoran el publicitar sus

acciones a efecto de evidenciar el cumplimiento de sus atribuciones legales, someterse al escrutinio público y mejorar la atención de las necesidades, demandas y expectativas de los distintos sectores de la sociedad.

Sólo cuando éstos supuestos se enlazan es posible observar un verdadero cambio en el modo de gobernar, dejando atrás su carácter monopolizador, vertical y cerrado, con la finalidad de poner en marcha un gobierno compartido, horizontal y abierto.

En este sentido, con el propósito de señalar lo que no son las cosas y lo que verdaderamente son, el **problema** a dilucidar es si a partir de la creación y labor del máximo organismo garante en materia de transparencia se ha logrado una real y efectiva publicidad de la gestión gubernamental en México, señalando los resultados y efectos logrados.

La **pregunta de investigación** a responder es la siguiente: ¿En qué medida la labor del máximo organismo garante, dentro de la Administración Pública Federal en México y durante el periodo comprendido entre los años 2012-2015, ha atendido su mandato institucional? La pregunta integra dos elementos: 1) el modo en que el organismo garante cumplió con sus tareas sustantivas determinadas por sus atribuciones legales y 2) el impacto logrado con respecto a los fundamentos de la transparencia.

A este cuestionamiento subyacen las siguientes interrogantes secundarias:

- ¿Cuál es el papel de la transparencia en México dentro de un contexto democrático?
- ¿De acuerdo con su mandato institucional, diseño y atribuciones legales, cuál es la función del máximo organismo garante en materia de transparencia dentro de la Administración Pública Federal en México?
- ¿A partir del desempeño del máximo organismo garante en materia de transparencia, cuáles han sido los resultados obtenidos en el cumplimiento de sus tareas sustantivas y qué efectos se han logrado en relación con los fundamentos de la transparencia?

Con base en lo anterior, el **objetivo central** de la investigación es analizar la relación causal existente entre la función y el desempeño del máximo organismo garante en materia de transparencia, dentro de la Administración Pública Federal en México y durante el periodo comprendido entre los años 2012-2015, con la finalidad de conocer cuáles son los resultados y efectos logrados en el cumplimiento de su mandato institucional, integrado por los fundamentos de la transparencia y sus tareas sustantivas.

El estudio se circunscribe al análisis de la implementación de la transparencia en México tomando como unidad de análisis la función y desempeño del máximo organismo garante en materia de transparencia dentro del periodo comprendido entre los años 2012 y 2015 (delimitación de tiempo); y respecto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, adscritas al Poder Ejecutivo Federal (delimitación del espacio), ya que constituye el ámbito de competencia del organismo durante el periodo investigado.

Cabe precisar que el análisis se basa en el referido organismo bajo su denominación de IFAI e INAI, ya que el periodo de estudio integra ambos, tanto en su carácter de organismo desconcentrado como constitucional autónomo.

**Justificación.** La realización del presente trabajo de investigación es importante debido a que saca a relucir una paradoja o contradicción entre la función y desempeño del máximo organismo garante en materia de transparencia dentro de la Administración Pública Federal en México, considerado uno de los pilares fundamentales para concretar los preceptos democráticos.

Pone de manifiesto la distancia que existe entre dos posturas: la primera, que destaca los grandes resultados obtenidos en materia de transparencia con apoyo en la labor del máximo organismo garante, y la segunda, que evidencia escasos resultados en la publicidad de las actividades desempeñadas por las entidades y dependencias adscritas al Poder Ejecutivo Federal, con efectos limitados en el contexto mexicano.

Hace visible la debilidad que se encuentra en la siguiente relación causal: lo que debe y puede lograr el máximo organismo garante (en función de su mandato y marco institucional) y lo que ha logrado en la realidad (a la luz de la evidencia empírica recopilada). Se desmitifican los discursos grandilocuentes que enfatizan avances normativos y organizacionales, cuyos resultados no han logrado trastocar de manera significativa la gestión gubernamental en México.

Dentro del plan de estudios de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, el trabajo constituye un insumo que abona a la generación de conocimiento en tanto que analiza la importancia de transparentar los actos de gobierno, sus implicaciones y las tareas pendientes a materializar en México.

Plantea un análisis teórico que integra diversas percepciones sobre la transparencia dentro de un marco democrático, así como una revisión de evidencia empírica que toma como unidad de análisis la labor del máximo organismo garante en la materia.

A partir de este estudio de caso desde una postura crítica se aporta una explicación particular, con base en diferentes categorías, sobre un fenómeno social relevante en la actualidad para ir más allá de la aceptación de ideas retóricas.

El estudio planteado sirve para que a partir de un diagnóstico sobre la función y desempeño del organismo que garantiza la transparencia en la Administración Pública Federal (y actualmente tiene competencia en todos los niveles de gobiernos y territorio nacional), se puedan evidenciar sus alcances y limitaciones, ofreciendo algunas propuestas para explotar áreas de oportunidad que fortalezcan su labor, sobre todo, ante nuevas responsabilidades otorgadas por las reglas vigentes en materia de transparencia.

Esto resulta de utilidad dentro del ámbito gubernamental, académico y ciudadano. Sirve al organismo garante y a organizaciones gubernamentales de la Administración Pública Federal, así

como a los servidores públicos que las integran, para fortalecer la publicidad de la gestión gubernamental, lograr mayor cercanía con la sociedad y establecer puentes de comunicación. En el espacio académico, un análisis sobre transparencia abona al desarrollo de otras líneas de investigación, puesto que el estudio aborda un tema esencial que está presente en el gobierno y los asuntos públicos, aunado a que podrá permitir que en las investigaciones se cuenta con mayor información sobre los casos a analizar. Y para los ciudadanos, el trabajo aporta un conjunto de informaciones para comprender la importancia de la transparencia en la gestión gubernamental, el modo en que les afecta y cómo puede ser de utilidad para ejercer otros derechos.

En suma, se puede observar que el trabajo de investigación propuesto afectará de manera positiva distintos ámbitos sin importar el entorno en el que nos desenvolvamos, puesto que los beneficios son para toda la sociedad.

**Estructura del trabajo.** El trabajo de investigación se estructura en cuatro capítulos, donde se incluyen un marco teórico, aspectos reglamentarios, evidencia empírica y se plantean conclusiones y propuestas.

En el primer capítulo se desarrolla el marco teórico del trabajo de investigación. Por una parte, se estudia la conceptualización de la transparencia, integrando múltiples percepciones bajo dos grandes enfoques: el primero destaca la relación entre la transparencia y la gestión gubernamental, y el segundo enfatiza la relación entre la transparencia y los ciudadanos; a partir de lo cual se consideran diferentes definiciones sobre transparencia, se identifican sus dimensiones, alcances, limitaciones y trascendencia. Por otra parte, se incluye un análisis sobre el vínculo entre la transparencia y la democracia, planteándose una discusión en torno a sus ideales y consideraciones para su implementación, el tipo de democracia prevaleciente en México y los lazos existentes con la transparencia.

En el segundo capítulo el análisis se centra en la reglamentación de la transparencia en México y la formación y funcionamiento del máximo organismo garante en México. En un primer momento, se efectúa una revisión de la regulación de la transparencia a nivel internacional, así como un análisis de los antecedentes de la reglamentación de la transparencia en México. Y, en un segundo momento, el estudio se enfoca en los rasgos distintivos del máximo organismo garante en materia de transparencia, tanto en su carácter de organismo descentralizado como constitucional autónomo, abundando en su composición interna.

En el tercer capítulo se plantea un análisis de evidencia empírica que da cuenta de la medición de la transparencia en México, el desempeño del máximo organismo garante y los resultados/efectos obtenidos. Contiene un apartado que integra diferentes estudios sobre transparencia en México, elaborados por distintos autores e instancias, en función de distintos ángulos de análisis y temporalidades. Asimismo, se presenta un apartado que estudia información contenida en los Informes Anuales elaborados por el máximo organismo garante, donde se incluyen indicadores que corresponden al cumplimiento de sus tareas sustantivas, datos estadísticos sobre los efectos logrados en el cumplimiento de su mandato institucional y un estudio sobre el costo de dicho organismo.

En el cuarto y último capítulo se presentan las conclusiones que derivan del trabajo de investigación realizado, advirtiéndose alcances y limitaciones de la función y desempeño del máximo organismo garante en materia de transparencia; señalando algunas propuestas que podrían abonar a mejorar el impacto de su labor.

Finalmente, resulta esencial señalar que la **hipótesis** (afirmación provisional sujeta a verificación) que guio la investigación fue la siguiente: La creación del INAI ha significado un elemento importante para la implementación de la transparencia en México, siendo que está facultado para garantizar que la gestión gubernamental sea visible; sin embargo, los resultados y efectos derivados del desempeño de dicho organismo garante son limitados.

## **PRIMER CAPÍTULO**

### **MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO**

En las democracias contemporáneas la transparencia es considerada un pilar fundamental para confrontar las históricas barreras de opacidad, tiene la pretensión de convertirse en un elemento transformador del gobierno y de la sociedad, sirviendo de puente para una mayor interacción entre gobernantes y gobernados en la atención de los asuntos públicos.

Los análisis teóricos y evaluaciones empíricas sobre la transparencia se han intensificado en los últimos años tanto en el ámbito internacional como nacional, incorporando distintas percepciones de sus defensores y críticos, cuyas aportaciones dan contenido a un amplio debate vigente en México.



# 1.1 CONCEPTUALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA

## 1.1.1 Dos enfoques sobre transparencia

Hoy en día ante un contexto adverso, la transparencia se ha vuelto un concepto de suma importancia que por sus amplias pretensiones requiere ser analizado para comprender su significado, alcances y limitaciones.

Al igual que el concepto de democracia, la **transparencia** ha sido objeto de diferentes definiciones y clasificaciones (según múltiples percepciones<sup>9</sup>), se puede abordar desde distintas perspectivas, enfocar a áreas o casos específicos, incluso se puede medir conforme a diversos indicadores. Para efectos de este trabajo, se reconoce que dicha categoría plantea una relación directa con la **gestión gubernamental** (conversión de necesidades, demandas y expectativas en respuestas), en virtud de que la transparencia alude fundamentalmente a la publicidad de los actos de gobierno<sup>10</sup>, o bien, de las decisiones y acciones tomadas por los actores que ejercen el poder político, materializándose a través del acceso y divulgación de información pública.

El análisis de la transparencia está inmerso en un amplio debate debido a las aportaciones de diferentes autores internacionales y nacionales, que si bien tiene su punto de origen en los años noventa (previamente se identifican escasos escritos como en Jeremy Bentham), se ha intensificado en el siglo XXI, convirtiéndose en un tema en boga en todo el mundo, aunque con mayor énfasis en Europa y Norteamérica<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Tal y como lo plantea el filósofo inglés David Hume (según su “Tratado sobre la naturaleza humana” escrito en el año de 1739, donde desarrolla una teoría general de la naturaleza humana para explicar el comportamiento humano y, con mayor precisión, una teoría de la mente o pensamiento para analizar el modo en que los humanos perciben y explican la realidad), nuestra mente se encuentra originalmente en blanco y percibimos la realidad a partir de dos elementos: impresiones, entidades implicadas cuando sentimos o experimentamos, e ideas, entidades implicadas cuando pensamos o razonamos; ambos elementos se mezclan, complejizan y determinan nuestro pensamiento, así como el modo en que explicamos un fenómeno. En consecuencia, se tiene que la realidad, una sola, es percibida y explicada de diferente forma según múltiples percepciones propias y ajenas, llegando a conclusiones basadas en ideas (asociadas por semejanza, contigüidad o causa-efecto) y experiencias (elementos empíricos obtenidos a través de la observación y contrastación). (Adaptación del autor: Stroud, Barry, “Hume”, México, IIF-UNAM, 2005, pp. 12, 14-17, 20, 24, 35-36, 40-41 y 58)

<sup>10</sup> Al gobierno (órganos de poder del Estado que en México formalmente son los tres Poderes de la Unión) le incumben cuatro tipos de funciones: políticas, normativas, administrativas y jurisdiccionales. Son funciones políticas la designación de los titulares de los cargos públicos, las relaciones con los órganos de poder y organizaciones políticas, la aplicación de los principios constitucionales, la adopción de planes, programas y disposiciones generales para el desarrollo de los derechos (individuales y colectivos), y las relaciones con otros Estados; son funciones normativas la formulación del marco jurídico en función de los preceptos constitucionales y los tratados internacionales suscritos; son funciones administrativas la captación tributaria, la realización de obras públicas, la prestación de servicios públicos, la celebración de contratos, la organización y funcionamiento del servicio civil y servicio de seguridad, y el proceso administrativo; y son funciones jurisdiccionales las ejercidas mediante el sistema contencioso y los tribunales. (Adaptación del autor: Valadés, Diego, “El gobierno de gabinete”, México, IJ-UNAM, 2005, pp. 19-20 y 25-26.)

<sup>11</sup> En un reciente artículo que desarrolla un análisis sobre 187 estudios (teóricos y empíricos) en materia de transparencia gubernamental publicados entre los años 1990 y 2015 a nivel internacional, Cucciniello, Porumbescu y Grimmeliikhuijsen, dan cuenta del creciente debate (defensores y críticos) en torno a la transparencia en diferentes países del mundo. Entre sus planteamientos centrales, proponen una definición amplia de transparencia al señalar que es el grado en que los actores externos tienen acceso a información sobre el funcionamiento de las organizaciones públicas (considera dos elementos: disponibilidad y flujo de la información), identifican seis formas de transparencia interrelacionadas en función de actividades y áreas de gobierno, precisan dos tipos de efectos de la transparencia: sobre

De manera particular, en México se puede observar una importante proliferación de estudios en materia de transparencia (y otros temas relacionados como rendición de cuentas y Gobierno Abierto) a partir del año 2000, cuya explicación está relacionada con la publicación del marco jurídico en la materia, la creación de órganos garantes, el desarrollo de experiencias en todo el territorio nacional y la presión ejercida por instrumentos internacionales (como la Alianza para el Gobierno Abierto).

A partir de las múltiples percepciones sobre transparencia y la existencia de posturas encontradas en función de diferentes evaluaciones empíricas, resulta pertinente estructurar su análisis bajo **dos grandes enfoques**: por un lado, se le aborda como un instrumento de control para mejorar la gestión gubernamental y hacerla más eficiente en la atención de los asuntos públicos; y por otro lado, se le aborda como una herramienta de empoderamiento ciudadano para incidir en la gestión gubernamental, evitando abusos de autoridad y favoreciendo la participación en los asuntos públicos.

Sobre ambos enfoques y los distintos planteamientos que integran, a continuación se plantea una reflexión y discusión teórica que incorpora las voces de sus **defensores y críticos**.

### ***1.1.2 La transparencia como instrumento de control para mejorar la gestión gubernamental***

Debido a la ampliación y complejidad de las sociedades democráticas y sus estructuras de gobierno, se ha vuelto crucial establecer instrumentos que permitan un efectivo control del ejercicio del poder político en todas las jurisdicciones y, a su vez, aseguren una eficiente atención de los asuntos públicos de manera proactiva y no reactiva.

Por mandato legal, los gobernantes están obligados a documentar cada una de sus actuaciones y llevar un registro de la toma de decisiones y acciones colectivas-obligatorias. Estos registros constituyen un insumo para verificar que los gobernantes realizan únicamente lo que está prescrito en la ley, cumplen a cabalidad con sus atribuciones y su desempeño está determinado por el bienestar común.

Son los servidores públicos (electos y designados) quienes conocen de forma precisa cada una de las decisiones y acciones efectuadas para atender los asuntos públicos, son ellos quienes documentan sus actividades y tienen en su poder toda la información que detalla el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales.

---

los ciudadanos (legitimidad, participación, confianza en el gobierno y satisfacción) y sobre el gobierno (rendición de cuentas, corrupción, desempeño, proceso de toma de decisiones, gestión financiera y colaboración entre gobiernos), y advierten la inexistencia de una clara tendencia sobre los resultados en materia de transparencia, siendo necesario reflexionar sobre dónde y cómo puede funcionar (condiciones contextuales), ya que no es un valor absoluto que resuelve todo, sino un instrumento valioso pero con límites. (Adaptación del autor: Cucciniello, María, Porumbescu, Gregory A. y Gimmelikhuijsen, Stephan, "25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions", United States of America, American Society for Public Administration-Public Administration Review, Michael McGuire Editors, 2016)

Sin embargo, lo anterior no significa que los gobernantes sean los dueños de la información que producen cotidianamente, puesto que forma parte de los bienes de una sociedad que les ha conferido el mandato de satisfacer sus necesidades, demandas y expectativas (múltiples, diversas, complejas e incrementales). En función de este acuerdo entre gobernantes y gobernados, las actividades y registros relacionados con la gestión gubernamental son fuente de conocimiento de cualquier integrante de la sociedad, adquieren el carácter de públicos.

En este sentido, dentro de sociedades democráticas la gestión gubernamental se vuelve objeto de transparencia, se trata de una herramienta valiosa que posibilita su amplio conocimiento, lo cual resulta indispensable al considerar que sus efectos impactan en los intereses particulares y colectivos de los individuos y organizaciones de la sociedad.

De acuerdo con estas ideas, la transparencia o publicidad de la gestión gubernamental puede ser entendida como un instrumento que sirve para evitar conductas perniciosas, o bien, para promover comportamientos que favorecen un eficiente desahogo de los asuntos públicos ante realidades complejas en contante cambio.

Al respecto, autores como **Stephen Kosack** y **Archon Fung**<sup>12</sup> han reconocido ampliamente el valor de la transparencia como un instrumento que permite contar con información sobre el modo en que se desempeñan los actores que ejercen el poder político, a efecto de incidir en su comportamiento y generar gobiernos eficientes y cercanos a la sociedad, pero sin desatender la existencia de distintas variables que determinan el grado de éxito en su implementación.

Admitiendo que la transparencia tiene como propósito central el dotar de información a la sociedad para controlar al gobierno y mejorar su calidad en función del escrutinio público, entre una variedad de propósitos específicos, podemos advertir que el uso de la transparencia pretende evitar abusos de poder, mal uso de cargos públicos, favorecimiento de intereses particulares, deficiente uso de recursos públicos y resultados negativos en el desahogo de los asuntos públicos; y de manera simultánea, se intenta responsabilizar a los gobernantes por su actuar, identificar aciertos y errores en su gestión, y encontrar nuevas y mejores rutas para solucionar el conflicto de intereses que prevalece en toda comunidad política.

Sin duda tales consideraciones sobre la transparencia han despertado un gran entusiasmo en virtud de sus ambiciosas aspiraciones, de manera que ha sido incorporada en las agendas de muchos

---

<sup>12</sup> De acuerdo con un análisis teórico y empírico, Kosack y Fung han argumentado que en los últimos años ha aumentado el interés por el potencial de la transparencia (provisión de información al público) para mejorar el gobierno. Sostienen que la transparencia tiene múltiples significados, razones, propósitos y aplicaciones, que es un fin en sí misma y una herramienta para atender preocupaciones sobre gobernabilidad y desempeño del gobierno, que la información capacita a los ciudadanos para responsabilizar a los funcionarios, que la transparencia conduce a una gobernabilidad más responsable, receptiva y efectiva, que abarca no sólo a los gobiernos, sino a organismos internacionales y sector privado (retoman a Louis Brandeis y su frase célebre: “la luz del sol es el mejor desinfectante”), y que goza de optimismo y expectativas ambiciosas para enfrentar distintos problemas gubernamentales, pero que el éxito de las reformas (variación en resultados: existen efectos grandes, limitados, nulos y adversos) depende de un buen diseño, aplicación minuciosa y condiciones favorables (en ocasiones se enfrentan obstáculos de acción colectiva, resistencia política, cadenas de implementación largas y contextos específicos). (Adaptación del autor: Kosack, Stephen y Fung, Archon, “Does Transparency Improve Governance?”, United States of America, Annual Review of Political Science, Volume 17, 2014)

gobiernos, incluido México, no sólo para emprender y dinamizar el control al interior de sus estructuras, así como para promover un control externo por parte de la sociedad, sino para mejorar la consecución de sus tareas centrales.

La reglamentación e implementación de la transparencia dentro de la gestión gubernamental ha derivado en la creación y ajustes de múltiples marcos jurídicos y organizaciones gubernamentales, lo cual da cuenta de importantes avances en la materia, sobre todo si se considera que estos temas no figuraban en discusiones previas. El camino recorrido no ha sido fácil, se han librado importantes batallas, pero resulta pertinente reflexionar sobre los obstáculos que aún persisten y ponen en duda las amplias celebraciones en los círculos oficiales, ya que tal y como lo ha documentado **Alasdair Roberts**<sup>13</sup> a través de diferentes evaluaciones empíricas en todo el mundo, el secreto, contraparte de la transparencia, persiste.

Dado que la transparencia ha venido a cuestionar el carácter secreto de lo que sucede al interior del gobierno y sus estructuras burocráticas, se ha encontrado con distintas complicaciones y resistencias, evidenciando las dificultades que implica la apertura, las áreas donde se refugia y reinventa el secreto y la necesidad de impulsar con mayor vehemencia la transparencia.

Ahora bien, se asume que al existir información sobre el desempeño de los gobernantes los ciudadanos la utilizarán para tomar decisiones informadas e incidir en la gestión gubernamental directa o indirectamente, y que los actores que ejercen el poder político responderán receptivamente a las observaciones e insatisfacciones ciudadanas y modificarán su comportamiento para cumplir con mayor eficiencia sus atribuciones, logrando resultados significativos y permitiendo nuevos procesos de retroalimentación ante exigencias incrementales.

Sin embargo, dicho círculo virtuoso se ve rápidamente objetado por diferentes factores que obstaculizan su flujo continuo sin contratiempos. Y es que el análisis de la transparencia requiere considerar los retos que impone a las servidores públicos y organizaciones gubernamentales, las características de la información y su capacidad de cobertura.

Por lo que refiere al primer aspecto, **Rodolfo Vergara** ha señalado que si bien la transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo

---

<sup>13</sup> Roberts ha planteado que si bien la aprobación de la “Ley de libertad de información de los Estados Unidos” en el año de 1966 ha otorgado el derecho al público para acceder a documentos gubernamentales, sirviendo de referencia para otros países, el secreto persiste. Conforme a diferentes evaluaciones empíricas, en su análisis (“caja de cristal”) enfatiza la evolución hacia la apertura gubernamental frente al secreto arraigado históricamente, el apoyo de los desarrollos tecnológicos para producir, almacenar y divulgar información, los esfuerzos en el mundo para restringir el secreto (movimientos sociales de clases populares, exigencias de clases medias y presiones de círculos económicos en la India, Tailandia o Japón, casos que evidencian triunfos del derecho a saber e informarse), la pelea por el acceso a la información inmersa en luchas por la distribución del poder político, así como la importancia del principio de máxima publicidad o el de la presunción de que la información en poder del gobierno deber ser pública a menos que se justifique su negación por algún daño a otro interés (seguridad nacional o privacidad de los ciudadanos); pero también nos invita a reflexionar sobre las complicaciones en la lucha por la apertura, las barreras que persisten en materia de seguridad (redes de agencias), los alcances del secreto más allá del ámbito burocrático al reinventarse en los procesos de privatización (traspaso de funciones) y globalización (organismos internacionales), la necesidad de recursos humanos y materiales para la apertura, y la necesidad de adaptar continuamente la transparencia. (Adaptación del autor: Roberts, Alasdair, “Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age”, United States of America, Cambridge University Press, 2006, pp. 1-25)

solicite la información existente sobre un asunto público (a excepción de aquella clasificada), lo cual permite un mejor funcionamiento del gobierno y evita su desviación para servir a intereses privados, existen una serie de dificultades que genera su asimilación al interior del gobierno al no ser una condición natural, puesto que implica trámites administrativos extraordinarios, reduce la agilidad de una organización, representa un costo de recursos humanos y materiales para la puesta en marcha de procedimientos que aseguren un flujo de información, distrae insumos de actividades sustantivas y constituye una carga adicional para los funcionarios, quienes están preocupados por problemas apremiantes<sup>14</sup>.

Partiendo del supuesto de que la mayoría de sociedades han estado determinadas por contextos en los que predominaba y persiste la opacidad, donde el secreto ha estado arraigado históricamente, es evidente que la transparencia implica un cambio sustancial en las estructuras y prácticas habituales, cuyo costo es enorme para el gobierno, incluso en contextos en los que se ha impulsado la apertura con antelación puesto que necesitan adaptarse.

Esta situación nos advierte sobre las complicaciones que involucra la transparencia en el plano organizacional, tanto en el conjunto de valores y modos de operar de los servidores públicos, como en la existencia de importantes recursos para materializar nuevas formas de gestión a través de estructuras y procedimientos novedosos.

Pero ante las críticas sobre los problemas que genera la transparencia en la gestión gubernamental, **Alasdair Roberts**<sup>15</sup> sostiene que resulta limitado el considerar que genera disfuncionalidad en el gobierno debido a que no se ciñe a la supervisión de políticos y burócratas, sino a dotar de mayor capacidad y herramientas a los gobernantes para mejorar su desempeño, y que en todo caso el debate es sobre cómo implementarla eficientemente y adaptarla continuamente ante los constantes cambios en el gobierno, no si debe o no incorporarse la transparencia en la gestión gubernamental.

Conforme a estas ideas, se observa que si bien la transparencia conlleva distintas complicaciones en el gobierno, lo cierto es que es también constituye un instrumento que también puede derivar en mejores resultados dentro de la gestión gubernamental.

Otro aspecto que se requiere considerar para un efectivo impacto de la transparencia en la gestión gubernamental es la información, puesto que constituye el medio a través del cual se vuelve tangible

---

<sup>14</sup> Vergara, Rodolfo, "La transparencia como problema", México, IFAI, 2008, pp. 5-6, 17 y 23.

<sup>15</sup> Frente a las críticas sobre la existencia de demasiada transparencia (cuando el gobierno falla usualmente se recurre a las mismas soluciones como mayor transparencia), sus límites (privacidad) y efectos adversos en el Gobierno Federal Americano (disfuncionalidad, reducción de la capacidad de los responsables para deliberar y complicaciones del debate al incluir agentes externos), Roberts ha respondido a los críticos que parten de un concepto erróneo sobre los propósitos de la transparencia porque la limitan a la supervisión de políticos y burócratas (se puede aplicar de maneras diferentes, ejemplos: frente a amenazas terroristas para mejorar la capacidad del Estado, para regular actores privados y organismos internacionales o mejorar políticas), aunado a que no constituye un mecanismo de reforma habitual dentro del gobierno, es una reacción a su evolución, tamaño y complejidad (expansión del poder ejecutivo y burocrático), que derivan en la necesidad de transparentarlo, pero con nuevos enfoques. Concluye agradeciendo las críticas porque ayudan a reflexionar sobre nuevos tiempos, beneficios, costos, cuál es la mejor forma de transparencia a implementar y la importancia de supervisarla constantemente. (Adaptación del autor: Roberts, Alasdair, "Too Much Transparency? How Critics of Openness Misunderstand Administrative Development", Switzerland, Paper prepared for the Fourth Global Conference on Transparency Research, Università della Svizzera Italiana, June 2015, pp. 1-15)

y operable. La transparencia está determinada en gran medida por su disponibilidad y flujo, ya que la materialización del acceso y divulgación se funda precisamente en la existencia y socialización de información, esto es, hechos, datos, noticias o acontecimientos susceptibles de ser verificados, se trata de un bien intangible que se materializa en documentos o soportes físicos de cualquier tipo (escrito, impreso, sonoro, visual, digital o electrónico), integrados en expedientes y archivos bajo el resguardo del gobierno<sup>16</sup>.

Pero cabe precisar que si bien la transparencia es una cualidad de un objeto y alude a un conjunto de características de un proceso de información, no podemos concluir que un gobierno es transparente únicamente bajo el supuesto de que mantiene un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable, tal y como lo han apuntado **Guillermo Cejudo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares**<sup>17</sup>.

Reducir la transparencia a una transacción intermitente de información es limitarla a una cuestión procedimental, donde unos piden y otros dan, perdiendo de vista que se inscribe en un acuerdo democrático con objetivos más amplios. Si conviniéramos en adoptar puntualmente tal definición, llegaríamos a concluir sin mayor complicación que cualquier país, incluido México, con rutinas administrativas que permiten el intercambio de la información existente goza del carácter de transparente.

Además, es importante señalar que los criterios mencionados también resultan limitados, ya que pasan por alto otras características fundamentales que requiere la información gubernamental, esto es, auténtica, organizada, inalterable, entendible, confiable, actualizada y, sobre todo, útil.

Y suponiendo que la información cumpliera con cada uno de los criterios mencionados, se hace frente a otra cuestión: la organización de los documentos donde se contiene la información, así como la integración de éstos en expedientes y archivos, ya que tal y como afirma **Ángel Trinidad Zaldívar**: “De nada sirve tener la llave del acceso...si el archivero que se abre con esa llave está vacío o es tal su desorden que es imposible saber dónde está la información que necesitamos.”<sup>18</sup>

La información constituye un insumo que se reproduce exponencialmente, todos los días se genera abundante información sobre distintas unidades administrativas, actividades, materias, niveles y demarcaciones del gobierno, integrando una pluralidad conocimientos especializados, lo cual nos previene sobre la complejidad de contar con registros gubernamentales cuidadosamente ordenados para impedir que se desincentive el interés por conocerlos.

Sobre esto, **David Arellano Gault y Walter Lepore** (en el texto intitulado “De la retórica de la transparencia a la realidad organizacional: los archivos como servicio”) han planteado la necesidad de ir más allá de una discusión retórica de la transparencia y comenzar a discutir las bases para

---

<sup>16</sup> López Ayllón, Sergio, “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”, México, IFAI, 2009, p. 27.

<sup>17</sup> Cejudo, Guillermo M., López Ayllón, Sergio y Ríos Cázares, Alejandra (Editores), “La política de la transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos”, México, CIDE, 2012, p. 18.

<sup>18</sup> Trinidad Zaldívar, Ángel, “La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno”, México, Editorial Porrúa, 2006, p. 129.

hacer endógena y estructural la transparencia como un criterio de acción organizacional de la Administración Pública. En este sentido, consideran que la gestión archivística, es decir, el manejo eficiente y control sistemático de la producción, recepción, mantenimiento, uso y destino final de los documentos, constituye un elemento central para pasar de un visión estática de los archivos a una visión de utilidad, sobre todo, en contextos como el nuestro donde se toman decisiones sin contar con información o bases de datos, sin tener un orden archivístico y sin una técnica o sistema de gestión de información<sup>19</sup>.

La calidad y organización de la información son elementos que no se pueden soslayar para configurar a la transparencia como un instrumento eficiente para controlar y mejorar la gestión gubernamental (requieren ir aparejados), aunque en contextos como México se hace frente a distintos problemas (prácticas y operatividad), tal y como una reciente reglamentación para llevar registros gubernamentales (corta experiencia, asimetrías en los ámbitos federal y local, y tareas pendientes), escasa calidad de la información (cuantiosa información desordenada e inconexa) y limitados recursos y personal calificado en la materia (poca certeza sobre infraestructura, instrucción y disposición)<sup>20</sup>.

Asimismo, sobre la relación información-transparencia, es importante mencionar el gran impulso generado por las tecnologías de la información y comunicación, que si bien han robustecido las fuentes de información, su disponibilidad y flujo, se ven debilitadas frente a los obstáculos que existen para acceder a los nuevos canales de información y contar con criterios de sistematización.

Finalmente, un último aspecto que ha generado gran preocupación es la capacidad de cobertura de la transparencia. Por un lado, la evolución y expansión del gobierno como respuesta a los cambios sufridos en el ambiente ha derivado en la creación de múltiples poderes locales y también en la transferencia de funciones del gobierno a individuos u organizaciones de carácter privado; y por otro lado, como resultado de los cambios en el ámbito internacional, en la actualidad se observa que la gestión de los gobiernos ha sido impactada por la injerencia de organismos internacionales.

Generalmente cuando se habla de transparencia se asume que esta se enfoca únicamente al Poder Ejecutivo y su Administración Pública, sobre todo en el ámbito federal, olvidando que el gobierno también incluye a los Poderes Legislativo y Judicial y los órdenes locales, que hoy en día han proliferado organismos constitucionales autónomos y que los procesos de privatización y globalización han incorporado nuevos actores dentro de la gestión gubernamental, mismos que requieren ser transparentados.

La transparencia en la gestión gubernamental ha hecho frente a la dificultad de impactar de manera homogénea en los distintos niveles de gobierno y poderes locales que integran una sola comunidad política (consecuencia de la descentralización del poder político), tal y como ocurre en las Federaciones integradas por estados libres y soberanos.

---

<sup>19</sup>Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador), "Rumbos de la transparencia en México", México, FCPYS-UNAM, 2011, pp. 191-193 y 199-200.

<sup>20</sup> Para un estudio de las leyes federal y locales en materia de archivos en México, así como referencias informativas al respecto, se sugiere consultar las siguientes direcciones electrónicas: <http://rendiciondecuentas.org.mx/se-aprueba-la-primera-ley-federal-de-archivos-del-mexico-independiente/> y <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/09/18/gestion-documental-un-reto-y-necesidad-del-pais-afirma-foro-6517.html>, las cuales se revisaron el 29 de febrero de 2016.

En relación con esto, **Roberto Moreno Espinosa** (en el texto intitulado “La transparencia, factor central en el ejercicio democrático de la gestión pública. Perspectiva desde los gobiernos locales”) ha señalado que la legislación sobre transparencia es necesaria pero insuficiente para promover una sólida cultura de la transparencia y que en las entidades federativas el rezago en materia de transparencia resulta mayor que en el ámbito federal (asimetría), presentándose serios problemas en la designación de titulares de los órganos garantes (por cuestiones partidistas o de imposición por Gobernadores), deficiente atención de solicitudes, gastos de operación enfocados en servicios personales, mala calidad de las respuestas, reglamentación incompleta, poca profesionalización, procesos lentos, entre otras dificultades<sup>21</sup>.

Además, **Ernesto Villanueva** ha reconocido que si bien la transparencia alude a la publicidad de los actos de los órganos del Estado, debe comprender no sólo a los tres Poderes de la Unión, sino también a las personas de derecho público y de derecho privado que ejerzan recursos públicos, cumplan actos de autoridad y reciban subvenciones. Plantea ampliar la transparencia a otros sectores de la sociedad y no sólo al gobierno<sup>22</sup>.

En el mismo sentido, destacando que el ejercicio del poder político y la gestión gubernamental se han ampliado más allá de las esferas de los políticos y burócratas, **Irma Eréndira Sandoval Ballesteros**, a través de tres textos recientes<sup>23</sup>, por un lado sostiene que funciones y responsabilidades públicas de máxima importancia han sido transferidas a personas y organizaciones privadas (cuyo sello principal es el secreto y puede derivar en situaciones perniciosas) y que se ha dado lugar a la proliferación de Asociaciones Público-Privadas bajo el argumento de constituir herramientas novedosas de gobernanza más eficientes e íntegras que el gobierno; y por otro lado, aduce que la transparencia en el sector público y privado requiere complementarse con un “Enfoque de la Corrupción Estructural”.

Y respecto a la injerencia de organismos internacionales en la gestión gubernamental de distintos países bajo la firma de numerosos instrumentos jurídicos, autores como **Stephen Kosack, Archon Fung** y **Alasdair Roberts**, advierten que la transparencia requiere ser pensada de manera amplia y extender su ámbito de aplicación, puesto que la mejora de la gestión gubernamental se sujeta también a presiones del exterior.

---

<sup>21</sup> Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador), *op. cit.*, 2011, pp. 317, 320, 330- 331, 333, 340 y 342.

Para mayor información se sugiere consultar el documento intitulado “Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados y la Federación” (elaborado por el entonces IFAI en enero de 2014), donde se analiza la normatividad aplicable a los ámbitos federal y estatal (33 leyes), así como las normas aplicables a otros sujetos obligados (Poder Legislativo Federal, Poder Judicial de la Federación, órganos autónomos y tribunales administrativos, que si bien están subordinados a la legislación federal, lo cierto es que están facultados para emitir sus ordenamientos internos), cuyos resultados destacan importantes asimetrías sobre diez rubros. Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: [http://inicio.ifai.org.mx/EstudioComparativo/Regimen\\_de\\_Transparencia\\_ene\\_14.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/EstudioComparativo/Regimen_de_Transparencia_ene_14.pdf), la cual se revisó el 05 de marzo de 2016.

<sup>22</sup> Merino, Mauricio (Coordinador), “Transparencia: libros, autores e ideas”, México, IFAI-CIDE, 2005, pp. 63-64 y 79-80.

<sup>23</sup> - Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, “From ‘Institutional’ to ‘Structural’ Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships”, Estados Unidos, Harvard University-Edmond J. Safra Center for Ethics, 2013, pp. 3, 5-9, 11, 23, 25-27 y 36-39.

- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, “Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de Asociaciones Público-Privadas”, México, Revista Gestión y Política Pública-CIDE, 2016 (en proceso de publicación), pp. 1-3, 5, 7-12 y 26.

- Sandoval, Ballesteros, Irma Eréndira, “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, México, IIS-UNAM, Revista Mexicana de Sociología, Volumen 78, Número 1, enero-marzo de 2016, pp. 119-121, 123-126, 129, 133 y 135.



En conjunto, todos los actores referidos toman parte en las decisiones y acciones colectivas-obligatorias, ejercen o influyen en el ejercicio del poder político, de manera que forman parte del objeto de la transparencia y requieren ser integrados como parte de la adaptación de la transparencia a nuevas realidades.

Para concluir este apartado, es importante señalar que el debate sobre los beneficios y problemas que genera la transparencia gubernamental sigue abierto (varía en cada contexto), existen grandes expectativas y nuevos retos, pero lo fundamental es que sirva verdaderamente para transformar una gestión gubernamental reactiva en proactiva y no forme parte de una simulación o adaptación superficial.

### ***1.1.3 La transparencia como herramienta de empoderamiento ciudadano para incidir en la gestión gubernamental***

La forma de gobernar tradicional ha supuesto que los gobernantes constituyen los únicos actores con capacidad de atender los asuntos públicos, monopolizando la toma de decisiones y acciones colectivas-obligatorias; sin embargo, esta idea ha sido cuestionada conforme se ha avanzado en el reconocimiento de los derechos humanos y ciudadanos para el establecimiento de sociedades de carácter democrático, cuya característica principal es una relación intensa entre gobernantes y gobernados.

La transparencia ha estado presente como un elemento que complementa e impulsa el logro de los derechos civiles, políticos y sociales, pero recientemente, a partir de su incorporación al debate público y reglamentación en muchos gobiernos alrededor del mundo, se ha reconocido claramente como una importante herramienta que empodera a los ciudadanos para incidir con mayor vehemencia en la gestión gubernamental.

De manera concreta, conforme a la clasificación planteada por **Mark Bovens**<sup>24</sup>, se observa que la transparencia ha promovido el empoderamiento de los ciudadanos a través del ejercicio de lo que denomina derechos primarios, es decir, derechos que permiten a los ciudadanos contar con información pública, ya sea de manera proactiva o en respuesta a peticiones explícitas.

Ante la necesidad de un concepto “operacionable”, **Juan Pablo Guerrero** vincula la transparencia con el acceso de la sociedad a la información del gobierno, precisando que no puede abordarse

---

<sup>24</sup> Bovens reconoce a los derechos de información como derechos de la ciudadanía, constituyendo un cuarto grupo de derechos que complementa los derechos civiles (libertades), políticos (participación en el ejercicio del poder político) y sociales (bienestar) identificados por Thomas Marshall. Argumenta que hoy nos encontramos en una sociedad de la información (nuevo motor de la economía impulsado por las tecnologías de la información y comunicación), que la información es fuente de producción y poder, que los derechos de información están constituidos por derechos primarios (permiten a los ciudadanos contar con información gubernamental, ya sea de manera proactiva o como resultado de una petición explícita), secundarios (implican el acceso de los ciudadanos a canales de información) y terciarios (se ocupan de relaciones horizontales de información entre ciudadanos y organizaciones privadas), y que los primeros sirven para el desarrollo de la democracia, promueven la reflexión, fomentan la participación, aunque tienen límites y se requiere poner atención en los costos de la información, su organización, comprensión y lenguaje. (Adaptación del autor: Bovens, Mark, “Information Rights: Citizenship in the Information Society”, United States of America, Journal of Political Philosophy, Volume 10, Number 3, 2002, pp. 317-341)

como un fin en sí mismo, ya que resulta ser un medio más de la relación entre el Estado y la sociedad para que el Estado actúe mejor en beneficio de la sociedad<sup>25</sup>.

En este sentido, **David Banisar**<sup>26</sup> ha señalado que con apoyo en la disponibilidad y el acceso a la información que posee el gobierno es factible promover la participación de actores no gubernamentales en las determinaciones adoptadas para atender los asuntos de interés común; y **Mauricio Merino** ha afirmado que al hablar de transparencia se habla de un derecho ciudadano que sirve para vigilar el cumplimiento de las reglas del juego e impedir la apropiación privada de los espacios públicos<sup>27</sup>.

En conjunto se argumenta que la transparencia se basa en el derecho a saber de la sociedad sobre el comportamiento de los gobernantes en torno a la satisfacción de sus necesidades, demandas y expectativas; en el libre y continuo flujo de información relevante entre actores gubernamentales y no gubernamentales; y en la conversión de información en conocimientos útiles para que los ciudadanos puedan, por un lado, verificar lo que hace y deja de hacer el gobierno en el cumplimiento de su mandato, haciendo frente a los abusos de poder auspiciados por el secreto, y por otro lado, participar en la resolución de los problemas que se suscitan en las diferentes esferas de la sociedad, aprovechando las capacidades y esfuerzos colectivos.

Con base en estas ideas, la transparencia ha generado grandes expectativas sobre la importancia de empoderar a los ciudadanos, transformándolos en actores activos y participativos, con la pretensión de incidir en la gestión gubernamental, ya sea verificando el correcto desempeño del gobierno, ejerciendo presión para corregir conductas desviadas y evaluando resultados, o bien, robusteciendo sus capacidades al tomar parte en la toma de decisiones y acciones colectivas-obligatorias con nuevas propuestas.

Sin embargo, debido a que la transparencia no es un elemento que funciona de manera dinámica, la consecución de los objetivos que plantea debe hacer frente a dos cuestiones centrales: el secreto y las resistencias de los gobernantes (desinterés del gobierno para abrirse al escrutinio público), así como al hecho de que el acceso y divulgación de información pública a través del establecimiento de marcos jurídicos no se traduce de manera automática en una sociedad informada y menos aún en mayor participación de los ciudadanos.

---

<sup>25</sup> Merino, Mauricio (Coordinador), *op. cit.*, 2005, pp. 46-47 y 52.

<sup>26</sup> Banisar afirma que el derecho de acceso a la información en poder de los organismos gubernamentales permite a los individuos y las comunidades participar en las decisiones que afectan sus derechos humanos, sociales y económicos fundamentales (en materia de salud, cambio climático, pobreza, educación, desarrollo sustentable, etc.), que a nivel internacional se reconoce la importancia de la transparencia y el uso de tecnologías de la información, que se han adoptado leyes y realizado ajustes constitucionales en materia de derecho de acceso a la información en más de 100 países (más del 80% de la población mundial) y que es necesario fomentar la participación de la población haciendo la información disponible. (Adaptación del autor: Banisar, David, "Paper 1: Role of transparency and access to information in development", Friends of Governance for Sustainable Development, disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://friendsofgovernance.org/index.php/paper-1-role-of-transparency-and-access-to-information-in-development-david-banisar/>, la cual se revisó 05 de noviembre de 2016)

<sup>27</sup> Merino, Mauricio (Coordinador), *op. cit.*, 2005, pp. 11 y 17-18.

En cuanto al primer aspecto, **Joseph Stiglitz**<sup>28</sup> ha destacado que el derecho a saber y la transparencia son elementos fundamentales para empoderar a los ciudadanos y robustecer su participación en los procesos democráticos, pero sin descuidar que tiene como uno de sus grandes obstáculos al secreto, sus incentivos y efectos perniciosos.

El secreto ha constituido una característica del modo en que se desempeñan los políticos y burócratas, está arraigado históricamente en el ejercicio del poder político. Y a pesar de que en la actualidad ha sido ampliamente objetado con base en las aspiraciones despertadas por la transparencia, ha encontrado nuevas formas de persistir y renovarse en la gestión gubernamental.

Bajo la dicotomía entre público y secreto, en los años ochenta **Norberto Bobbio** adujo que el principio de la publicidad de las acciones de quien detenta un poder público (derivado de la fórmula de Kant: “todas las acciones referentes al derecho de otros hombres, cuya máxima no es compatible con la publicidad, son injustas”) si bien se contraponen a la teoría de los *arcana imperii*, prevaleciente en la época del poder absoluto (donde se sostenía la eficiencia del poder del príncipe en función de su invisibilidad), éstos se transformaron en el secreto de Estado, legitimado solamente en los casos excepcionales previstos por la ley<sup>29</sup>.

En el mismo sentido, **Omar Guerrero** (en el texto intitulado “La transparencia en la Administración Pública: principios conceptuales”) sostiene que la transparencia se entiende en función del secreto y viceversa (pues coexisten), precisando que si bien hace dos siglos el secreto era ilimitado y constituía un principio de eficacia, hoy se le denomina secrecía y está formalizada bajo nuevas modalidades evasivas y justificada por el interés público, de manera que requiere ser estudiado bajo el supuesto de que la transparencia es una forma de conocer la realidad administrativa y corregir sus errores<sup>30</sup>.

Evidentemente existe un consenso sobre la importancia de que la transparencia prevalezca por encima del secreto, de hecho se afirma que la transparencia es la regla y el secreto la excepción bajo una debida justificación en cada caso o tema. Esto sin duda representa un gran avance en las

---

<sup>28</sup> De acuerdo con Stiglitz, el derecho a saber (estar informado sobre lo que el gobierno hace y por qué) y la transparencia son elementos esenciales dentro de las sociedades democráticas, existe un pacto implícito entre gobernantes y gobernados, los ciudadanos tienen derecho a saber, son dueños de la información y ésta los empodera para participar significativamente en los procesos democráticos (un pueblo que quiere autogobernarse debe armarse con el poder del conocimiento). El derecho a saber y la transparencia se contraponen al secreto, sus efectos perniciosos (destruye valores democráticos, genera desconfianza, reduce la disponibilidad de información, dificulta y aumenta los costos de participación, auspicia policías secretas, carreras armamentísticas o violaciones de derechos humanos, erosiona la calidad en la toma de decisiones y acciones, y afecta el ámbito económico al haber corrupción) e incentivos (permite a los funcionarios alejarse de acusaciones por cometer errores, ofrece la oportunidad de privilegiar intereses particulares, da lugar a rentas y favorece asimetrías de información para tener control sobre acceso de agentes externos y disciplina interna), en virtud de que promueven el control del gobierno, combaten los abusos de poder, robustecen la libertad de prensa y permiten el escrutinio público, aunque se advierte que el secreto persiste en la democracia (no se discute la apertura, sino la apertura excesiva), que existen excepciones a la apertura (información considerada confidencial y reservada) y deben limitarse, y que se requiere crear una cultura de apertura y compromisos reales. (Adaptación del autor: Stiglitz, Joseph E., “On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”, United Kingdom, Paper prepared for Oxford Amnesty Lecture, January 1999, pp. 1-31)

<sup>29</sup> Bobbio, Norberto, “Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política”, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 33-35 y 37.

<sup>30</sup> Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador), *op. cit.*, 2011, pp. 54, 59, 64 y 75.

sociedades contemporáneas, pero que de ninguna manera ha significado la erradicación del secreto, puesto que se han renovado los mecanismos para mantenerlo.

Sobre esto, **Ann Florini**<sup>31</sup> ha señalado que de la misma manera que la transparencia conlleva importantes beneficios en sociedades democráticas, tal y como el logro de consensos informados y promoción de derechos fundamentales, el secreto deriva de una legítima preocupación por salvaguardar información que puede afectar el interés público o privado, así como la esfera de privacidad de las personas, aunque con límites poco claros.

Tal contradicción evidencia la necesidad de reconocer que la transparencia no es un valor absoluto y tiene límites, pero también que el secreto no puede constituir la justificación de amplios espacios de opacidad (sobre todo en materia de seguridad, donde se argumenta que el secreto favorece la eficiencia), puesto que el secreto tampoco es un valor absoluto y requiere ser acotado para evitar desconfianza.

De manera particular, en México se puede observar una gran cantidad de disposiciones jurídicas sobre las formas y modos en que opera la transparencia, pero escasas referencias sobre la regulación del secreto (reserva y confidencialidad), no existe un instrumento jurídico dedicado exclusivamente al secreto en la gestión gubernamental, situación que no lo disminuye sino que lo deja abierto a interpretaciones.

La contraposición entre transparencia y secreto integra diferentes percepciones en función de distintos contextos, pero hay que destacar el cuidadoso tratamiento que requieren las restricciones a la transparencia, a efecto de evitar que su formalización en la ley se desvirtúe y sirva para ocultar información en favor del interés de algunas personas o grupos privilegiados, obstaculizar la corrección de errores en la gestión (por omisión o decisión), contribuir a la corrupción e impunidad, evitar la imposición de sanciones por actividades irregulares o acabar con la práctica de esconder información de interés público que no gozan de justificación alguna.

Otra cuestión relevante a considerar sobre los obstáculos que enfrenta la transparencia es si los gobernantes están plenamente dispuestos a transparentar su desempeño (aciertos y errores), si existen incentivos y disposición para renovar reglas, estructuras y conductas que favorezcan la

---

<sup>31</sup> Conforme al análisis de distintas experiencias y temáticas, Florini destaca la contraposición existente entre el derecho a saber y el secreto, así como los beneficios de la transparencia (concepto amplio que alude al grado en que la información está disponible para externos y les permite tener una voz informada en las decisiones tomadas por los internos, puede ser proactiva o en respuesta a solicitudes) y el secreto para proteger el interés público. Plantea que si bien existe una lucha por superar el secreto arraigado, sus incentivos y sus consecuencias (desgasta la democracia, privilegia protege privilegios, facilita la corrupción y socava la buena formulación de políticas públicas), también se encuentra una legítima preocupación por proteger información de interés público (seguridad nacional, privacidad o secretos comerciales), aunque con límites poco claros; concluyendo que desde los noventa los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación toleran menos el secreto y es necesario promover la apertura, la disponibilidad de información del gobierno y otras organizaciones poderosas (organismos internacionales y sector privado), el establecimiento de políticas y leyes de divulgación efectivas, que el derecho a saber es fundamental en la democracia representativa porque se basa en el consentimiento informado (la información pertenece al pueblo) y permite la realización de otros derechos fundamentales (libertad de expresión o derechos de bienestar), y que el futuro de la transparencia dependen de la actitud del gobierno y presión ciudadana. (Adaptación del autor: Florini, Ann (Editor), "The Right to Know. Transparency for an Open World", United States of America, Columbia University Press, 2007, pp. 1-16)

apertura, con la finalidad de integrar a otros actores en la toma de decisiones y acciones colectivas-obligatorias.

¿En verdad creemos que los gobernantes abrirán las puertas de sus oficinas con la mejor disposición y la menor resistencia? La pregunta sin duda es pertinente si consideramos la larga tradición del secreto y la existencia de organizaciones gubernamentales compuestas de individuos, grupos y redes que tienen intereses particulares y contrapuestos, donde subyace una lucha por privilegios (ya sean personales u organizacionales).

Para algunos autores el aparente convencimiento de los servidores públicos para implementar la transparencia se ha visto rápidamente desvirtuado ante posibles simulaciones basadas en logros normativos y prácticas deficientes o superficiales (se avanza en la forma y no en el fondo).

**Jonathan Fox** (en el texto intitulado “Transparencia y Rendición de Cuentas”) ha distinguido entre la transparencia clara (difusión de información confiable y accesible sobre el comportamiento institucional) y la transparencia opaca (difusión de información oficial limitada y no confiable), precisando que en última instancia su poder y efectos dependen de la capacidad y uso que le den múltiples actores<sup>32</sup>.

Con base en un análisis referido a México, **Irma Eréndira Sandoval Ballesteros** ha criticado la incongruencia entre los progresos en las reglas de transparencia y los rezagos en las prácticas, distinguiendo tres proyectos de transparencia: el burocrático (se basa en mejoras burocráticas y organizacionales, es una dosis mínima de higiene burocrática, a efecto de controlar recursos básicos y vigilar la implementación de la “cultura de la legalidad”), el de relaciones públicas (se centra en el discurso que abusa del lenguaje de la transparencia para obtener legitimidad y estabilidad para los gobiernos y generarles confianza entre inversionistas y otros actores con poder) y el democrático-expansivo (concibe la transparencia como un proyecto político que implica la profundización y expansión de la democracia misma, la entiende como una herramienta de acción colectiva para hacer efectiva la rendición de cuentas, combatir la corrupción y desarticular el sistema de impunidad y privilegios)<sup>33</sup>.

En el mismo sentido, **Ricardo Uvalle Berrones** (en un “Estudio Introductorio” y el texto intitulado “Fundamentos de la transparencia en el Estado democrático de derecho”) ha destacado que si bien la transparencia (valor, política y práctica) constituye una demanda de la sociedad y una política de gobierno con importantes beneficios en la relación gobernantes-gobernados (promueve horizontalidad y coordinación en la atención de los asuntos públicos, confianza y ciudadanos informados) y en la mejora de la gestión gubernamental (favorece eficiencia y evita conductas perniciosas), lo cierto es que no se reduce a difundir datos, noticias o reportes oficiales, que aun cuando se ha avanzado subsisten deficiencias, que la publicidad del poder es una práctica en ciernes y que en México tiene un ambiente no plenamente comprensivo en sectores de la sociedad, círculos oficiales del poder y centros de decisión, enfrentándose a un ejercicio del poder vertical,

---

<sup>32</sup> Ackerman, John (Coordinador), “Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho”, México, Editorial Siglo XXI, 2008, pp. 185 y 191-193.

<sup>33</sup> Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, “Hacia un proyecto democrático-expansivo de transparencia”, México, FCPYS-UNAM, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Volumen 58, Número 219, septiembre-diciembre de 2013, pp. 103-105, 112-113 y 118.

centralizado y burocrático, situación que sustenta con datos empíricos del texto de Carolina Pacheco intitulado “Cultura de la transparencia. Primera encuesta de acceso a la información pública en México” (donde se evidencia el poco interés y subutilización de las leyes de acceso a la información)<sup>34</sup>.

Asimismo, **Maximiliano García Guzmán** (en el texto intitulado “Alcances y limitaciones del derecho de acceso a la información en México”) ha afirmado que la transparencia es una condición indispensable para la vida democrática de un Estado y ha reconocido los beneficios económicos, sociales, políticos, administrativos y jurídicos que genera el acceso a la información; sin embargo, también ha planteado que no basta con diseñar leyes, puesto que éstas deben traducirse en realidades. Por ello, considera que si bien en México hay avances significativos en el campo normativo e institucional, está pendiente el arraigo cultural de la transparencia en los ciudadanos (según datos del mencionado estudio de Carolina Pacheco) y su uso efectivo frente a prácticas nocivas como la corrupción<sup>35</sup>.

En suma, lo que advierten estos autores es que no cualquier tipo de transparencia es efectiva y que ésta constituye una herramienta que puede servir a diferentes fines y tener distintos grados de profundidad. Su implementación requiere de la activa participación de gobernantes y gobernados, de lo contrario se corre el riesgo de perpetuar las condiciones perniciosas existentes, impulsar efectos limitados e inhibir impactos significativos en la gestión gubernamental.

Por lo que refiere al segundo aspecto, no es posible soslayar que el éxito de la transparencia requiere considerar el papel desempeñado por la sociedad, ya que sólo un amplio y sostenido interés de los individuos y grupos (cualquier persona, incluso residentes extranjeros) por requerir y exigir la divulgación de información relevante y útil sobre la gestión gubernamental, así como su uso inteligente para el ejercicio de sus derechos podrá derivar en su empoderamiento.

Comúnmente se asume un profundo interés de los ciudadanos para obtener información sobre el desempeño de los gobernantes y utilizarla como una herramienta de cambio. Y si bien se considera que las democracias están constituidas por ciudadanos informados, lo cierto es que obstáculos como la falta de educación, recursos, oportunidades y desconocimiento de la utilidad de la información han inhibido una amplia demanda, así como el entorpecimiento de los propósitos adjudicados a la transparencia.

De hecho, **Oscar Oszlak**<sup>36</sup> ha criticado el optimismo excesivo de una disposición natural del ciudadano para participar e involucrarse en la gestión, ya que suele participar cuando se afectan sus intereses, de lo cual se puede deducir que el ciudadano se informará únicamente cuando exista una afectación a sus intereses inmediatos.

Es por ello que existe un reto importante por desarrollar una sociedad que dota de valor a la información y la utiliza en beneficio de sus intereses particulares y los intereses colectivos, sobre

---

<sup>34</sup> Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador), *op. cit.*, 2011, pp. 13-16, 21-24, 29, 35, 38-40 y 135.

<sup>35</sup> *Ibidem*, pp. 283-284, 303-307 y 309.

<sup>36</sup> Oszlak, Oscar, *op. cit.*, 2013, pp. 4-5.

todo, en contextos en los que la transparencia ha sido implementada de manera superficial, generando desconfianza en los ciudadanos sobre su poder para transformar el entorno.

Además, **Amitai Etzioni**<sup>37</sup> ha cuestionado la capacidad de los ciudadanos para obtener y procesar abundantes cantidades de información, así como la necesidad de considerar los costos de la información y la capacidad de digerirla.

Para que la transparencia pueda operar efectivamente, es necesario que los gobernantes faciliten el acceso y divulgación de información pública (bajos costos), que ésta contenga ciertas características y se encuentre organizada (entendible) y que signifique para los ciudadanos un importante insumo para participar en los asuntos públicos, de lo contrario sólo se desincentivará su interés por obtener información y tomar parte en la toma de decisiones y acciones colectivas-obligatorias.

Por último, cabe señalar que la transparencia no se debe limitar a evidenciar un deficiente e ilícito ejercicio del poder político, demostrar actos de corrupción e impunidad sin consecuencia alguna y perpetuar la aceptación, conformismo y convencimiento de que las situaciones indeseadas no cambiarán a pesar de los avances normativos y organizacionales.

Alrededor del mundo se evidencian triunfos de la transparencia como herramienta de empoderamiento ciudadano, pero existen muchos casos como el mexicano donde los ajustes formales distan mucho de convertirse en una eficiente publicidad de la gestión gubernamental que deriva en la participación de toda la sociedad, sobre todo, si se considera que no es posible asumir la existencia de una ciudadanía que conoce sus derechos y los ejerce intensamente, ya que históricamente se ha limitado al voto y a la delegación del tratamiento de los asuntos públicos.

Para la implementación de una verdadera transparencia es necesario que el gobierno asuma la responsabilidad de ser observado y escrutado por el público, y que la sociedad ejerza vehemente su derecho a saber, convertir la información y documentos en conocimiento, reflexión y participación en problemas cotidianos, elementos de gran utilidad para hacer frente a la recuperación del espacio público.

---

<sup>37</sup> Con base en un análisis crítico de la transparencia, Etzioni aduce que la transparencia (principio que permitir al público obtener información sobre las operaciones y estructuras de una entidad) es un valor de gran prestigio, un concepto utilizado con fines ideológicos, un objeto de estudio y un elemento que se ha insertado en el gobierno, organismos internacionales y sector privado, pero que está sobrevalorada y no puede cumplir con las funciones que sus defensores le asignan (tal y como promover la toma de decisiones políticas informadas, disciplinar instituciones y funcionarios al tener información sobre su desempeño, disuadir la corrupción y asegurar un mejor desempeño bajo el supuesto de que cuanto mejor se observa, mejor se comportan). Subraya que al evaluar la transparencia hay que tomar en cuenta sus límites frente a otros valores (seguridad, propiedad privada y privacidad), los límites del conocimiento, las capacidades para captar y procesar toda la información, los excesos de información que generan confusión para tomar decisiones con límites de tiempo y opciones restringidas, los costos de la información (en ocasiones superan los beneficios esperados), el lenguaje utilizado, falta de educación y desinterés, aunado a que refiere que si bien existen intermediarios (expertos o líderes) que evitan que las personas procesen toda la información, el público no tienen la capacidad de determinar qué intermediario proporciona mejor información, incluso los intermediarios pueden manipular la información, de manera que no pueden confiar en ellos mucho más de lo que pueden confiar en las fuentes originales de información. (Adaptación del autor: Etzioni, Amitai, "Is Transparency the Best Disinfectant?", United States of America, Journal of Political Philosophy, Volume 18, Number 4, 2010, pp. 389-404)

### **1.1.4 La trascendencia de la transparencia**

La transparencia es un concepto polisémico, su estudio integra aportaciones de distintos autores, algunos exaltan las pretensiones y beneficios que trae consigo, otros advierten aciertos y errores, así como otros critican la celebración de una transparencia sin sustento en la realidad. Se trata de una contrastación y mezcla entre una **visión ideal** y una **visión real**, ya que lo que la transparencia “es” resulta indisociable de lo que aspira a “ser”.

Con base en las múltiples percepciones sobre el concepto de transparencia se planteó un análisis estructurado bajo dos enfoques donde se identifican implicaciones sobre el gobierno y la sociedad (se incluyen voces de defensores y críticos), pero tomando en conjunto todas las aportaciones y bajo una visión más amplia cabe cuestionarse **cuál es la trascendencia de la transparencia en el modo de gobernar**<sup>38</sup>; al respecto, se pueden identificar dos tipos de transparencia con objetivos y efectos distintos sobre el modo en que opera un gobierno (son modelos, pueden mezclarse).

Por un lado, se identifica un tipo de **transparencia débil** (procedimental, simulada o deficitaria) que tiene como objetivo central mantener el modo de gobernar tradicional, cuyas características son: centralizado al monopolizar los asuntos públicos, vertical al tomar decisiones y acciones de arriba hacia abajo y cerrado al impedir la incorporación de externos.

Se enfoca únicamente a establecer reglas formales que definan derechos a favor de los ciudadanos y obligaciones a cargo de los servidores públicos, seguir procedimientos para mantener un limitado flujo de información entre sociedad y gobierno, realizar algunos ajustes al interior de las organizaciones gubernamentales para permitir la observación de ciertas de actividades y generar escasos resultados al publicitar algunos temas o casos particulares (escándalos mediáticos).

Por otro lado, se identifica un tipo de **transparencia vigorosa** (profunda, efectiva o expansiva) que tiene como objetivo central transformar el modo de gobernar habitual, a efecto de adjudicarle los siguientes rasgos: descentralizado al permitir la participación de otros actores en los asuntos públicos, horizontal al establecer relaciones de coordinación y abierto al permitir la injerencia de actores no gubernamentales.

Se orienta a fomentar ciudadanos que conocen sus derechos y los ejercen intensamente para conocer el quehacer gubernamental, promover servidores públicos que asumen la responsabilidad de ser observados y escrutados sin resistencia alguna, transformar la información en conocimientos útiles, trastocar la estructura interna de las organizaciones gubernamentales para conocer su

---

<sup>38</sup> Respecto a la gestión del gobierno, Sharkansky ha planteado un modelo o guía sobre la tarea que enfrentan las organizaciones gubernamentales para cumplir con sus actividades. Supone la existencia de un sistema en el que intervienen los siguientes elementos: medio ambiente, insumos externos e internos, conversión, productos y retroalimentación; mismos que interactúan y están sujetos a diversas presiones (Adaptación de autor: Sharkanski, Ira, “Administración pública. Elaboración de la política en las dependencias gubernamentales”, México, Editores Asociados S.A., 1977, pp. 10-13)



desempeño (mesas de trabajo y no sólo ventanillas de enlace) y lograr resultados significativos, esto es, un gobierno verdaderamente público<sup>39</sup>.

La trascendencia de la transparencia dependerá del tipo que se haya seleccionado. Un tipo de transparencia débil no trastocará el modo de gobernar tradicional y será menos democrático, mientras que un tipo de transparencia vigorosa transformará el modo de gobierno habitual y será más democrático.

El tipo de transparencia débil promueve la perpetuación de un modo de gobernar tradicional que, bajo los planteamientos de **Max Weber**, se refiere a un modo de toma de decisiones y acciones colectivas-obligatorias de manera centralizada, vertical y cerrada<sup>40</sup>.

Se orienta a concentrar el ejercicio del poder político en manos de los gobernantes y cuerpos burocráticos, inhibiendo la integración de voces e intereses ciudadanos; el modo de operar es bajo una lógica piramidal, donde el jefe es quien determina las actividades a desempeñar; y se mantiene una enorme distancia respecto del ciudadano, a quien además de no integrarlo para participar en la atención de los asuntos públicos, tampoco le permite conocer el modo en que se definen y resuelven.

El tipo de transparencia vigorosa impulsa la transformación del modo de gobernar habitual. Se enfoca a eliminar el monopolio de los asuntos públicos, promueve la participación de actores no gubernamentales para la recuperación del espacio público; desafía una larga tradición de ejercicio del poder político desde arriba, donde el gobierno interpreta al ciudadano y se desempeña sin

---

<sup>39</sup> Para Rabotnikof lo “público” integra tres sentidos fundamentales: i) Lo público como lo que es de interés o utilidad común a todos, lo que atañe al colectivo, lo que concierne a los miembros de la comunidad política y, por ende, a la autoridad de allí emanada, en contraposición a lo privado e individual; ii) Lo que es y se desarrolla a luz del día, lo manifiesto y ostensible en contraposición a aquello que es secreto, preservado, oculto; y iii) Lo que es de uso común, accesible para todos, abierto, en contraposición con lo cerrado, que se sustrae a la disposición de los otros. (Adaptación del autor: Rabotnikof, Nora, “En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea”, México, IIF-UNAM, 2005, pp. 28-30)

<sup>40</sup> Conforme al análisis de Max Weber sobre la burocracia –fenómeno de poder racional característico del capitalismo moderno y la democracia de masas–, se advierte que la atención de los asuntos públicos constituye una actividad limitada a los gobernantes –altos funcionarios cuya figura es medianamente burocrática– y empleados públicos –burocracia pura–, cuyas actividades deben atender los siguientes elementos: 1) existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organizados en general normativamente; 2) los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los inferiores; 3) la administración del cargo moderno se funda en documentos escritos que se conservan en forma original o como proyectos; 4) administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica una preparación cabal y experta, es decir, se requieren personas calificadas debido a que la ocupación de un cargo –impersonal– es una profesión, se trata de la aceptación de un deber que puede ser una carrera y no una fuente de renta o explotación –aunque hay una compensación pecuniaria: sueldo y pensión– o servicio personal; 5) si el cargo está en pleno desarrollo, la actividad del funcionario requiere toda su capacidad laboral, por lo que su jornada obligatoria en el despacho está fijada; 6) la administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables y precisas, que pueden aprenderse; 7) la actividad oficial es un ámbito independiente de la vida privada, hay un presupuesto y los recursos materiales administrativos los concentra el jefe; 8) la estructura burocrática aumenta conforme a la cualidad y cantidad de las funciones a realizar; 9) el predominio de la estructura burocrática se basa en su superioridad técnica y constituye un poder inamovible; y 10) la burocracia es racional en tanto que está determinada por normas, medios, fines y situaciones de hecho. (Adaptación del autor: Weber, Max, ¿Qué es la burocracia?, México, Ediciones Coyoacán, 2004, pp. 7, 15, 21-25, 27-28, 30, 33-34, 41, 48, 51, 55-56, 59, 72, 75-78, 80, 83, 107 y 111-112)

consultarlo, se cuestiona una gestión gubernamental como asunto de minorías que condiciona al ciudadano a un agente receptor de decisiones y acciones gubernamentales; y favorece el escrutinio público al romper históricas barreras de opacidad, a efecto de conocer el desempeño de los gobernantes, revisar sus resultados e incidir en éstos aspectos.

Este tipo de transparencia retoma elementos del enfoque de Weber pero los complementa y equilibra con un modo de gobernar que desconcentra el ejercicio del poder político y comparte el espacio público con actores no gubernamentales, establece relaciones horizontales en función de su flexibilidad, y se encuentra abierto ante la ciudadanía, ya sea para su conocimiento o intervención.

Al respecto, resultan interesantes los aportes de **Michael Barzelay**<sup>41</sup> quien (a través de un texto redactado con la colaboración de Babak Armajani en los años noventa para reformar la administración pública de los Estados Unidos frente a una crisis económica, política y social) planteó un nuevo modelo para mejorar la gestión gubernamental basado en el paradigma “posburocrático” (manera de percibir, pensar, evaluar y hacer vinculada a una particular visión de la realidad).

Parte de una crítica a las reglas rígidas y jerarquía (sólo se puede hacer lo que prevé la norma o lo que determinan autoridades superiores: racionalidad formal-obligatoria), el control y toma de decisiones y acciones de manera centralizada y vertical en función del Poder Ejecutivo, la división del trabajo y especificación de funciones. Considera que ver a las normas como fines inhibe mejoras y que el concentrarse en la autoridad conduce al ajuste unilateral y especialización del trabajo, debilitándose la cooperación.

En su propuesta (para afrontar las múltiples situaciones desafortunadas en la gestión gubernamental como problemas a resolver y no como condiciones a soportar), destaca los siguientes elementos:

- Sustituir la visión de reglas como control por principios y apego a la norma por su valor.
- Adoptar el “enfoque de clientes internos (entre funcionarios y organizaciones de gobierno) y externos (entre gobierno y ciudadanos)”.

Por un lado, propone atravesar la burocracia para integrar otras racionalidades y generar un proceso cooperativo, esto es, mejorar la relación entre los diferentes niveles de organización y establecer relaciones horizontales entre servidores públicos (mayor cercanía entre personal directivo y operativo) para funcionar como equipo; crear nuevas relaciones de trabajo y organizacionales menos rutinarias y más flexibles para atender problemas e innovar; y fomentar una nueva cultura organizacional y actitud de los empleados para emitir juicios.

Por otro lado, plantea considerar a los ciudadanos no sólo como usuarios-beneficiarios (sólo reciben beneficios), sino como clientes (reciben beneficios e influye en éstos, es decir, los usuarios participan en la producción y prestación de servicios con base en una mayor interacción con el gobierno), lo cual lleva implícito la rendición de cuentas y la

---

<sup>41</sup> Barzelay, Michael, “Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública”, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 5-13, 15-17, 24, 39-42, 45-47, 50, 59-61, 173 y 176-196.

responsabilidad democrática (sistemas político-administrativos con alto grado de legitimidad política y eficiencia administrativa).

- Decisiones interactivas. Propone conciliar nuevos procesos decisorios descentralizados a través de estructuras más flexibles y con tecnologías modernas, mejorando continuamente los procesos con apoyo en la retroalimentación.
- Satisfacción del cliente conforme a sus necesidades y perspectivas. Plantea darle mayor importancia a los resultados y no tanto a los insumos de los procesos, a efecto de desarrollar la creatividad en la definición de problemas, programas y mecanismos para prestar servicios; así como adaptar la gestión gubernamental a las exigencias de los clientes y ver su valor y calidad en función de los beneficios y satisfacción logrados.

Conforme a estos planteamientos, se advierte que si bien el gobierno mantiene la dirección (no el control) de la atención de los asuntos públicos, se descentraliza el ejercicio del poder político para integrar voces y esfuerzos internos y externos, se presenta abierta, colaborativa y corresponsable, funciona con base en el interés y satisfacción del ciudadano y se enfoca al logro de resultados significativos mediante mecanismos de innovación que toman en cuenta la norma pero no la conciben como un fin en sí mismo.

Hacia este modo de gobernar, que integra planteamientos de Weber y Barzelay, se enfoca el tipo de transparencia vigorosa<sup>42</sup>, con la finalidad de que la publicidad de la gestión gubernamental logre resultados más allá del discurso oficial, ajustes formales y acciones limitadas.

---

<sup>42</sup> A partir de un tipo de transparencia vigorosa, resulta factible hablar de:

a) Acción pública, que tal y como lo plantea Enrique Cabrero, constituye una categoría que fundamentalmente vincula una visión de lo público desde la perspectiva gubernamental y la perspectiva colectiva-social bajo relaciones de interacción; concepto que mantiene congruencia con el de la gobernanza (en su nueva acepción), siendo que se concibe como "...un nuevo estilo de gobernar, distinto del modelo de control jerárquico; se trata de gobernar mediante un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales..."

b) De la importancia de transitar de un rol limitado o estrecho del gobierno (donde se configura como el agente primario que define el bien público, interés general, agenda de cambio y marco jurídico, suministra bienes y servicios y media los conflictos), a un gobierno que, en palabras de Jocelyne Bourgon, actúa como socio (utiliza los recursos y poder del Estado para estimular la contribución de los ciudadanos y otros actores), contribuyente (responsable y confiable en un sistema participativo de gobernanza, que comparte responsabilidades y recursos con los ciudadanos y otros actores), facilitador (estimula la creación y la expansión de una red colaborativa de gobernanza con actores que se auto-organizan) y líder pensante y agente proactivo (crea en forma conjunta con otros y transforma su contexto para aumentar las probabilidades de obtener resultados favorables de las políticas públicas).

c) De la necesidad de tener una acción administrativa (producción de bienes y servicios) sustentada en interacción, sinergia y cooperación, lo que para Rina Aguilera se traduce en: "...la interacción es un conjunto de procesos que son simultáneos y que reflejan cómo organismos de la sociedad y las instituciones del Estado combinan actividades...La sinergia es el concurso activo y concertado de acciones que llevan a cabo, tanto las autoridades como los organismos de la sociedad para dar cumplimiento a funciones públicas...La cooperación implica no sólo la participación de dos o más agentes hacia el cumplimiento de objetivos públicos, sino formas de enlace y colaboración que permiten sumar capacidades, esfuerzos y recursos..."

(Adaptación del autor: a) Cabrero, Enrique, "Acción pública y desarrollo local", México, Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 11 y 22; b) Bourgon, Jocelyne, "Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo", Venezuela, Reforma y Democracia-Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 46, 2010, pp. 7-8; y c) Aguilera Hintelholher, Rina Marissa, "Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna", México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2012, p. 189)

Bajo estos términos, la trascendencia de la transparencia depende del tipo de proyecto elegido para implementar, ya que no cualquier transparencia favorece el interés ciudadano y contrarresta un contexto adverso que requiere mejores resultados ante problemas públicos complejos.

Si en verdad se pretende generar legitimidad en las acciones de gobierno, hacer más eficiente la gestión gubernamental al volverla pública, controlar el ejercicio del poder político y evidenciar que es en beneficio de la sociedad, restituir la confianza y credibilidad ciudadana en las autoridades y consolidar la democracia; la tarea es poner en marcha una transparencia de mayor alcance e impacto.

## **1.2 EL VÍNCULO ENTRE LA TRANSPARENCIA Y LA DEMOCRACIA**

### **1.2.1 Ideales democráticos y consideraciones para su implementación en México**

En función de las aportaciones vertidas en el apartado anterior, es evidente el reconocimiento de un fuerte vínculo entre la transparencia y la democracia, por lo que resulta pertinente analizar cómo se relacionan.

De la misma forma en que se analizaron múltiples percepciones sobre el concepto de transparencia, en este apartado se plantea una discusión teórica con evidencia empírica sobre la democracia. Se contraponen directrices y debilidades democráticas, advirtiendo las problemáticas que implica su implementación y reforzamiento por parte de la transparencia en México.

Se parte de la conceptualización de democracia (etimológicamente: *demos*=pueblo y *kratos*=gobierno o poder, cuyo origen es griego) como forma de gobierno<sup>43</sup>, tomando en cuenta que siempre ha indicado una entidad política según Giovanni Sartori<sup>44</sup>.

La democracia constituye ante todo una propuesta para regular el disenso continuo que se suscita entre los integrantes de una sociedad y generar consensos en las reglas del juego y cursos de acción colectiva, es una vía para hacer frente a la necesidad de organizar la vida en sociedad y garantizar una convivencia armónica entre los individuos con base en el establecimiento de un ente rector o gobierno.

---

<sup>43</sup> Por un lado, el gobierno es el conjunto de órganos y personas a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder, es parte del Estado y tiene la tarea de imponer las reglas de conducta y de tomar las decisiones necesarias para mantener la cohesión del grupo. Por otro lado, el Estado es una de las formas que ha adoptado la organización política de la sociedad en el devenir histórico, la más evolucionada y la más compleja, o bien, una comunidad humana que, dentro de los límites de un territorio establecido, reclama con el triunfo asegurado el monopolio de la legítima violencia física. (Adaptación del autor: Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, "Diccionario de Política", México, Editorial Siglo XXI, 2011, pp. 710-712 y Weber, Max, "El político y el científico", México, Ediciones Coyoacán, 2004, p. 8.)

<sup>44</sup> Sartori, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, México, Editorial Taurus, 2007, p. 19.

Pero hay que precisar que no se trata de un gobierno impositivo-restrictivo que somete la voluntad de los integrantes de la sociedad debido a una incapacidad de relacionarse y desenvolverse pacíficamente (en el sentido de Thomas Hobbes y la creación del “Leviatán”<sup>45</sup>), sino que en función de sus necesidades, intereses y expectativas toma decisiones y acciones de observancia generalizada, promoviendo el bienestar individual y colectivo, puesto que los ciudadanos son su fuente de legitimidad, existencia y conservación (en el sentido de John Locke y la creación del “Gobierno Civil”, cuyo ejercicio del poder político recae en un cuerpo autorizado que lo emplea bajo ciertas reglas para el beneficio de los ciudadanos y para la preservación de su propiedad: vida, libertad y bienes<sup>46</sup>).

Este planteamiento generaliza la esencia e intencionalidad de la democracia en un sentido primigenio, pero es evidente que tal concepto ha sido objeto de diversas explicaciones y reinenciones que han dado lugar a la construcción de múltiples conceptualizaciones (puesto que aglutina un conjunto de percepciones diferentes y a veces contrapuestas en función de tiempos y espacios diferenciados), incluso variedad de modelos (tal y como los propuestos por David Held, que van desde la democracia clásica de Atenas hasta su propuesta de autonomía democrática, oscilando entre la democracia directa o participativa y la democracia liberal o representativa<sup>47</sup>), sin mencionar la cantidad de intentos en la práctica.

No obstante, también es cierto que se identifican elementos centrales que dotan de contenido y sentido a la democracia, mismos que se ponderarán a la luz de diversas racionalidades, contraponiendo ideales y hechos para su puesta en práctica.

**Un primer elemento fundamental que reconoce la democracia es la igualdad.** Su objetivo es considerar a los ciudadanos como iguales en función de condiciones análogas para que cualquiera de éstos (no todo el pueblo literalmente, ni aquellos que hayan perdido la ciudadanía o tengan suspendidos sus derechos conforme a los artículos 37º, inciso “C”, y 38º constitucionales) tome parte en los asuntos públicos; se trata de garantizar que cualquier ciudadano tenga la oportunidad de hacer valer su percepción sobre los problemas comunes y realizar aportaciones para su solución, lo cual fortalece el sentido público de la democracia y su carácter inclusivo.

En términos legales-formales, es evidente que los ciudadanos en México cuentan por igual con un conjunto de derechos y obligaciones para participar en la toma de decisiones y acciones de gobierno; sin embargo, tal sentido igualitario rápidamente se ve contrarrestado por las desigualdades materiales existentes en todos los aspectos de la vida (educación, salud, empleo, seguridad, servicios, entre otros).

De acuerdo con datos del estudio intitulado “Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político” de Gerardo Esquivel Hernández, nuestro país presenta los siguientes datos alarmantes: hay 53.3 millones de personas viviendo la pobreza; al 1% más rico le corresponde un 21% de los ingresos totales de la nación, mientras que en otros países del mundo se tiene el 10% en promedio de concentración del ingreso; el 10% más rico de México concentra el 64.4% de

---

<sup>45</sup> Hobbes, Thomas, “El Estado”, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 4-6 y 8-11.

<sup>46</sup> Locke, John, “Segundo ensayo sobre el gobierno civil. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y finalidad del gobierno civil”, Argentina, Editorial Losada, 2012, pp. 6, 13, 23, 63-64, 72, 92 y 128.

<sup>47</sup> Held, David, “Modelos de democracia”, España, Editorial Alianza, 1993, pp. 13, 16, 19-20 y 321-350.

toda la riqueza del país (suma de activos financieros y no financieros menos el valor de las deudas); y el número de multimillonarios en México (16, entre ellos, Carlos Slim en la telefonía, Germán Larrea y Alberto Baillères en la minería y Ricardo Salinas Pliego en telecomunicaciones) no ha aumentado en los últimos años, aunque si la magnitud de sus riquezas, pasando de veintiséis (1996) a ciento cuarenta y tres millones de dólares (2014), aproximadamente. En suma, México experimenta un crecimiento de la desigualdad extrema, falta de crecimiento económico, distribución desigual del ingreso y pobreza<sup>48</sup>.

Lo anterior, conforme a datos de “Latinobarómetro 2015”, guarda sustento con la percepción de los mexicanos respecto a cuán justa consideran la distribución del ingreso en México, donde el 46.7% la considera injusta, 33.8% muy injusta, 15.2% justa y 1.9% muy justa (0.2% no responde y 2.2% no sabe)<sup>49</sup>.

Además, según el informe “Medición de la pobreza en México y en las Entidades Federativas 2014” del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), se tiene registro de un 46.2% de la población en pobreza (36.6% en pobreza moderada y 9.5% en pobreza extrema), esto es, 55.3 millones de personas en pobreza (43.9 millones en pobreza moderada y 11.4 millones en pobreza extrema)<sup>50</sup>.

A costa de estos desequilibrios, conforme a los datos más recientes presentados en la “Revista Forbes México”, a continuación se enlistan los personajes más ricos de México en el año 2016, cuyas fortunas derivan principalmente de actividades económicas relacionadas con telefonía, televisión, radio, transporte, energía, electricidad, minería, construcción, inmobiliaria, manufactura, turismo, hoteles, restaurantes, tiendas de conveniencia, entretenimiento, finanzas, bancos, seguros, alimentación, bebidas, química y farmacéutica<sup>51</sup>:

---

<sup>48</sup> Esquivel Hernández, Gerardo, “Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político”, México, Oxfam México, 2015, pp. 5, 7-8 y 15-18.

(Oxfam México es una organización no gubernamental que inicia en 2008, aborda temas como justicia, equidad o democracia, y es parte de la Confederación Internacional Oxfam con presencia en más de 90 países. Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.oxfamMexico.org/>, la cual se revisó el 15 de febrero de 2016)

<sup>49</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>, la cual se revisó el 15 de febrero de 2016.

<sup>50</sup> El CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado a la Secretaría de Desarrollo Social, que se creó en el año 2005 conforme a lo establecido en la “Ley General de Desarrollo Social”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004, entre cuyos objetivos está generar información objetiva sobre la situación de la política social, sobre la medición de la pobreza y la evaluación de los programas y acciones de desarrollo social, a efecto de mejorar la toma de decisiones en la materia. Conforme al artículo 36º de la referida ley la medición de la pobreza es multidimensional y comprende los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo promedio en el hogar, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social. (Disponible para su consulta en las siguientes direcciones electrónicas: <http://www.coneval.gob.mx/paginas/principal.aspx> y [http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014\\_CONEVAL\\_web.pdf](http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014_CONEVAL_web.pdf), las cuales se revisaron el 15 de febrero de 2016)

<sup>51</sup> Disponible para su consulta en las siguientes direcciones electrónicas: <http://cdn.graphics.forbes.com.mx/interactivos/millonarios2016/>, <http://www.forbes.com.mx/los-mas-ricos-en-latinoamerica-en-2016/> y <http://www.forbes.com.mx/la-lista-forbes-de-los-mas-ricos-en-el-planeta-en-2016/>, las cuales se revisaron el 25 de marzo de 2016.

NOMBRE	FORTUNA EN MDD	NOMBRE	FORTUNA EN MDD
<b>1)</b> Carlos Slim Helú (el más rico de Latinoamérica y la cuarta persona más rica del mundo detrás de Bill Gates con Microsoft, Amancio Ortega con Inditex y Warren Buffett con Berkshire Hathaway)	50,000	<b>18)</b> José Francisco Calderón Rojas	2,000
<b>2)</b> Germán Larrea	9,000	<b>20)</b> Familia González Nova	1,772
<b>3)</b> Alberto Baillères	6,900	<b>21)</b> Familia Chedraui Obeso	1,712
<b>4)</b> Eva Gonda de Rivera y Familia	6,100	<b>22)</b> Roberto Hernández	1,700
<b>5)</b> María Asunción Aramburuzabala	5,500	<b>23)</b> David Peñaloza Alanís	1,500
<b>6)</b> Juan A. González Moreno	4,954	<b>24)</b> Cynthia y Bruce Grossman	1,475
<b>7)</b> Daniel Servitje Montull	4,665	<b>25)</b> Familia Jorba Servitje	1,467
<b>8)</b> Jerónimo Arango	4,400	<b>26)</b> Familia Losada	1,244
<b>9)</b> Ricardo Salinas Pliego	4,300	<b>27)</b> Alfredo Harp Helú	1,200
<b>10)</b> Familia Robinson Bours	3,283	<b>28)</b> Familia Martín Soberón	1,155
<b>11)</b> Antonio Del Valle	2,600	<b>29)</b> Familia Arroyo Chávez	1,096
<b>12)</b> Familia Achar Levy y Accionistas	2,300	<b>30)</b> Familia Torrado Martínez	1,001
<b>12)</b> Familia Espinosa Abdala	2,300	<b>31)</b> Rufino Vigil González	926
<b>14)</b> Familia Martín Bringas	2,218	<b>32)</b> Fernando Chico Pardo	801
<b>15)</b> Carlos Hank Rhon	2,100	<b>33)</b> Familia Fernández	764
<b>15)</b> Emilio Azcárraga Jean	2,100	<b>34)</b> Juan Ignacio Gallardo Thurlow	663
<b>17)</b> Familia Barragán	2,006	<b>35)</b> Familia Hernández Pons	590
<b>18)</b> Familia Michel Suberville	2,000	<b>36)</b> Familia Arizpe	554

**Fuente:** Elaboración del autor con apoyo en información contenida en los registros intitulados “Millonarios de México 2016”, “Los más ricos en Latinoamérica en 2016” y “La lista Forbes de los más ricos en el planeta en 2016”, que divulga la “Revista Forbes México” (Forbes es una revista especializada en finanzas y negocios fundada en el año 1917 por Bertie Charles Forbes en Estados Unidos, la cual publica listas de las personas más ricas en el mundo).

El conjunto de datos presentados evidencian que la mitad de la población en México vive en pobreza (cifras que se han incrementado respecto a años anteriores) y no cuenta con los medios suficientes para vivir con calidad, la mayoría de recursos económicos se reparte entre pequeños grupos privilegiados y existe un claro favorecimiento del gobierno hacia el sector privado y empresarial en detrimento de las condiciones de vida del grueso de los mexicanos.

Existe una fuerte desigualdad y polarización de la sociedad mexicana con un futuro económico nada prometedor que en gran medida es consecuencia de una asociación perniciosa entre políticos y actores económicos preponderantes, situación que ha pretendido revertirse con los llamados cambios de fondo bajo el diseño e implementación efectiva de nuevas reglas con fundamento democrático en materia social, laboral, tributaria, fiscal, salarial, presupuestaria, de competencia, entre otras, a efecto de evitar actividades irregulares e ilícitas, así como con respuestas superficiales o paliativos (como el caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre presentada en enero de 2013<sup>52</sup>) que no resuelven viejos y nuevos problemas públicos.

En nuestras condiciones, la igualdad entre los ciudadanos y la garantía de participar en los asuntos públicos pierde fortaleza y cede ante la desigualdad abrumadora en múltiples aspectos de la vida,

<sup>52</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: [http://www.milenio.com/datalab/falso-exito-Cruzada-Nacional-Hambre\\_0\\_696530646.html](http://www.milenio.com/datalab/falso-exito-Cruzada-Nacional-Hambre_0_696530646.html), la cual se revisó el 25 de marzo de 2016.

favoreciéndose el interés particular frente al interés colectivo que idealmente promueve una democracia.

Ahora bien, en nuestros días dicha tensión entre igualdad y desigualdad se puede comprender como una contradicción que se suscita entre democracia y capitalismo<sup>53</sup>. Robert Dahl ha afirmado que la democracia ha sobrevivido en países con predominio de una economía de mercado capitalista, pero que el capitalismo genera desigualdad y limita el desarrollo de los principios democráticos al haber diferencia en la distribución de recursos políticos: fuerza física, armamento, dinero, *status*, información, educación, entre otros; de hecho ha sostenido que la desigualdad (junto con poca representación, negociación entre élites políticas y burocráticas al margen ciudadano y desequilibrio de poderes) es un problema añejo<sup>54</sup>.

Mientras que la democracia pugna por un sentido de equivalencia entre los ciudadanos para participar en los asuntos públicos bajo el supuesto de derechos y obligaciones análogas, lo cierto es que el capitalismo constituye un sistema económico que reparte de manera desigual bienes e insumos, o bien, recursos y oportunidades, teniendo como efecto la reproducción de desigualdades al interior de la sociedad.

Y a pesar de esta evidente y dañina contradicción en nuestro país, la tendencia es el aumento de las desigualdades económicas y sociales en detrimento de una igualdad política, situación que se ha agravado con la globalización (RAE-DLE: ampliación de las esferas política, económica y social a nivel internacional) y el desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, ya que aumentan los alcances de los actores económicos más vigorosos y reproducen la desigualdad a mayor escala.

Ante esto, se puede concebir a la democracia como un conjunto de reglas que tienen la intención de disminuir, no eliminar, las desigualdades que produce el capitalismo. No obstante, para una verdadera igualdad (jurídica, social y económica) dentro de un contexto democrático se requiere potenciar un equilibrio entre condiciones económicas y sociales en relación con el ámbito político.

Al respecto, Adam Przeworski ha propuesto la idea de una mejor democracia para una mejor economía, en los términos siguientes:

“...la eficiencia del sistema económico depende de la configuración de las relaciones entre el Estado y los agentes económicos privados, así como entre los ciudadanos y el Estado...Las condiciones para que la intervención del Estado sea eficaz son que los gobiernos puedan controlar las acciones económicas de los agentes privados y los ciudadanos puedan controlar a los gobiernos. Dichas condiciones deben cumplirse simultáneamente.”<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Modo de producción, distribución y consumo de bienes, cuyos rasgos principales son la propiedad privada de los medios de producción, trabajo asalariado, sistema de mercado basado en la iniciativa o empresa privada y racionalización de procedimientos con fines de ganancia. (Adaptación del autor: Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, *op. cit.*, 2011, pp. 184-185.)

<sup>54</sup> Dahl, Robert, “La democracia. Una guía para los ciudadanos”, México, Editorial Taurus, 2006, pp. 30-33, 131 y 187-201.

<sup>55</sup> Przeworski, Adam, “Una mejor democracia, una mejor economía”, en *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, IIS-UNAM y FLACSO, Editorial Plaza y Valdés, 2001, p. 121.



Lo que se propone es un flujo de control que va del ciudadano al gobernante y de éste al actor económico<sup>56</sup>; sin embargo, conforme a la evidencia empírica es evidente que en nuestro país el gobierno favorece el interés de los pocos privilegiados (nacionales y extranjeros), dejando en estado de pobreza y marginación al resto de la sociedad, es decir, los papeles están invertidos.

**Un segundo elemento fundamental de esta forma de gobierno ha sido la representación política.** Advirtiendo la imposibilidad práctica de una participación directa de todos los ciudadanos en todos los asuntos públicos (tomar parte individualmente sin intermediarios), en la actualidad la democracia ha supuesto la representación de la voluntad ciudadana, es decir, la interpretación de los intereses individuales y colectivos, asumiéndose que el uso del poder político tiene como fin último el beneficio de los ciudadanos.

Por un lado, la representación se ha aceptado como un mecanismo para reducir la complejidad en la toma de decisiones y acciones de gobierno. Se ostenta como una respuesta a las limitaciones de tiempo para atender los asuntos comunes, cuya urgencia amerita respuestas expeditas; así como a las condiciones de amplitud territorial y composición plural de las sociedades que podrían socavar el logro de acuerdos y acciones de gobierno dentro en un debate multitudinario interminable.

Se sustenta bajo el argumento de que constituye una respuesta lógica al crecimiento de las sociedades y a la libre manifestación de múltiples intereses que derivan en una contradicción entre individuos distintos en la realidad pero iguales formalmente, cuyas demandas no sólo aumentan sino que se sofistican.

Por otro lado, más allá de una justificación técnica, la representación (que para los antiguos resulta desvirtuar la democracia original) ha sido sumamente cuestionada por la efectividad con que logra agregar múltiples voluntades, conciliarlas o integrarlas (respetando las minorías) y lograr resultados que atiendan los intereses de todos los involucrados, ya que debe regular un conflicto continuo y expansivo.

Una representación sólida se basa en una fuerte interacción entre gobernantes y gobernados, donde los primeros son profesionales y receptivos (asumen un compromiso con el interés general y se hacen responsables del mandato conferido para lograr un desempeño eficiente), mientras que los segundos son activos y participativos (asumen sus prerrogativas y deberes en la sociedad); se trata de un esfuerzo bidireccional sostenido por reglas y puentes eficientes.

---

<sup>56</sup> Advirtiendo las complicaciones que se suscitan en la cadena de control entre ciudadano y gobierno, Przeworski ha planteado la necesidad de superar mecanismos prospectivos y retrospectivos, adicionando lo siguiente: posibilidad de asignar responsabilidades por la actuación gubernamental; capacidad de expulsar a un partido del poder mediante el voto; existencia de una oposición que dé seguimiento a la actuación del gobierno e informe a los ciudadanos; incentivos para la reelección; mecanismos de responsabilidad verticales y horizontales; organismos independientes del gobierno que informen a los ciudadanos sobre la acción gubernamental; e instrumentos para penalizar o recompensar a los gobierno en función de resultados. Asimismo, ha señalado que se requieren mecanismos institucionales específicos que induzcan a los agentes económicos a comportarse de un modo colectivamente benéfico. (Adaptación del autor: *Ibidem*, pp. 119 y 123-128)

Bobbio ha criticado la representación al limitarse a un simple acto de designación, señalando lo siguiente:

“...las democracias representativas que nosotros conocemos son democracias en las que por representante se entiende una persona que tiene las siguientes características: a) en cuanto goza de la confianza del cuerpo electoral, una vez elegido ya no es responsable frente a sus electores y en consecuencia no es revocable; b) no es responsable directamente frente a sus electores, precisamente porque él está llamado a tutelar los intereses generales de la sociedad civil y no los intereses particulares de esta o aquella profesión.”<sup>57</sup>

Entre representación y designación existe un largo trecho. Representar alude a una relación continua e intensa entre gobernantes y gobernados que no se agota con un mecanismo formal elección, ya que implica una comunicación permanente para una toma de decisiones y acciones de gobierno en función del interés (cambiante) de los ciudadanos; mientras que designar se limita al acto de elegir quienes ocuparán algún cargo público (no incluye el contenido de la gestión), se trata de votar, en el mejor de los casos, entre una u otra opción conforme a diferentes niveles de información o desinformación.

Con un tono más crítico, Guillermo O’Donell ha distinguido entre democracias representativas y delegativas, precisando respecto de las últimas lo siguiente: “...quien sea que gane una elección presidencial tendrá el derecho a gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un periodo en funciones limitado constitucionalmente.”<sup>58</sup>

Bajo esta posición, la designación formal de servidores públicos, donde aún podría haber la posibilidad de que se tomen en cuenta el interés común, transita a una situación en la que los asuntos públicos son monopolizados por los gobernantes, de manera que la toma de decisiones y acciones se circunscribe a la lucha entre los grupos políticos existentes.

Y Jacques Rancière, bajo una postura evidentemente escéptica sobre la democracia (a la que concibe como el reinado de los deseos ilimitados de los individuos o el desorden de pasiones ávidas de satisfacción, y no el idílico gobierno del pueblo por el pueblo) y la representación política, ha planteado que: “Tanto hoy como ayer, lo que organiza a las sociedades es el juego de las oligarquías. Y no hay, estrictamente hablando, ningún gobierno democrático. Los gobiernos son ejercidos siempre por la minoría sobre la mayoría.” Asimismo, afirma que “...la representación nunca fue un sistema inventado para paliar el crecimiento poblacional. No es una forma de adaptación de la democracia a los tiempos modernos y a los vastos espacios. Es, de pleno derecho, una forma oligárquica, una representación de minorías poseedoras de título para ocuparse de los asuntos comunes.”; y que la democracia se sintetiza en el “acaparamiento de la cosa pública a través de una sólida alianza entre la oligarquía estatal y la oligarquía económica.”<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Bobbio, Norberto, “El futuro de la democracia”, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, pp. 55-56.

<sup>58</sup> O’Donell, Guillermo, “Democracia Delegativa”, Estados Unidos, Fundación Nacional para la Democracia, Diario de la Democracia, Volumen 5, 1994, p. 12.

<sup>59</sup> Rancière, Jacques, “El odio a la democracia”, Argentina, Editorial Amorrortu, 2007, pp. 9, 16, 76-77 y 105.

Conforme a este planteamiento, los asuntos públicos no sólo son absorbidos por una minoría privilegiada (políticos, partidos políticos, empresarios, etc.), sino que los cargos de representación se convierten en posiciones predilectas para la protección y desarrollo de intereses particulares, lo cual desvirtúa totalmente el objeto de la función pública.

En suma, representación política no es un acto de designación formal, la delegación de los asuntos públicos o el uso de la función pública por parte de una minoría con fines personales. En el caso de México, esto se puede analizar en dos partes.

Desde el plano formal, se tiene que mientras los artículos 2º, 6º, inciso "A", 8º, 9º, 26º, inciso "A", 35º, fracciones I, II, III, VII y VIII, y 115º, fracción II, constitucionales contemplan los derechos de los indígenas para organizarse autónomamente y de los ciudadanos para conocer la gestión gubernamental, formular peticiones a las autoridades, reunirse y tomar parte en los asuntos públicos del país, votar, ser votado e iniciar leyes, aunado a que se prevé el establecimiento de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional sustentado en consulta, participación y deliberación popular, así como la organización de las administraciones públicas de los gobiernos locales garantizando la participación ciudadana y vecinal; los artículos 39º, 40º y 41º constitucionales establecen que si bien la soberanía nacional o poder político supremo reside en el pueblo, todo poder público se instaura en su beneficio al dimanar de éste y es su voluntad establecer un gobierno democrático-representativo, el pueblo ejerce el poder político a través del esquema de división de poderes locales y federales.

Es decir, a pesar de reconocerse el derecho de los ciudadanos mexicanos para tomar parte en los asuntos públicos, el ejercicio del poder político está en manos de los gobernantes y son éstos quienes de manera efectiva están autorizados para tomar decisiones y acciones para atender los asuntos públicos.

Además, aun cuando se asume que la instauración del gobierno y el ejercicio del poder político es conforme al interés de los ciudadanos, existe un mandato de ley que permite a los gobernantes interpretar a los ciudadanos, es decir, fijar el contenido del bienestar individual y colectivo, lo cual debilita la formación del interés general con base en una interacción continua entre actores heterogéneos, a efecto de construir y ajustar de acuerdos temporales de manera permanente.

A esta tensión, habría que adicionar que los gobernantes pueden ser diferenciados entre servidores públicos electos y designados (artículo 108º constitucional) y que dicha situación complica la interacción que exige una representación sólida y continua. Si de por sí es difícil mantener un vínculo con aquellos que ocupan puestos de elección popular, es más complicado relacionarse con funcionarios nombrados por sus jefes, en cuyo caso, generalmente, la lealtad y receptividad se encuentra del lado del jefe y no del ciudadano.

Desde la práctica, México padece problemas de representación en la medida en que no se confía en los representantes y/o partidos políticos (entidades de interés público que promueven la representación política), existe poco interés ciudadano en los asuntos públicos y faltan instrumentos de incidencia (más allá del voto).

De hecho, se está ante el riesgo de transitar de un distanciamiento entre gobernantes y gobernados hacia un rompimiento (por diversas molestias y desencantos), donde el gobierno pierde toda capacidad directiva sobre la sociedad y ésta rechaza al gobierno y cualquier decisión o acción que emane de éste.

Para sustento de lo anterior, conforme a datos de “Latinobarómetro 2015” se tiene que el 48.8% de mexicanos no confía en los partidos políticos, el 34.2% poco, el 13.8% algo y el 2.0% mucho (el 0.2% no responde y el 1.0% no sabe); el 75.2% no se siente políticamente representado en el gobierno y 22.1% señala que sí (0.4% no responde y 2.3% no sabe); y el 77% de los encuestados en México opina que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio y el 21.2% dice que para el bien de todo el pueblo (el 1.8% no responde y no sabe)<sup>60</sup>.

De acuerdo con la “Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012”, se tiene lo siguiente: los diputados, senadores y partidos políticos, entre otros, recibieron las peores calificaciones en materia de confianza institucional; el 65% de los entrevistados manifestó poco interés en la política; cuatro de cada diez ciudadanos piensan que en el futuro tendrán menos posibilidades de influir en las decisiones de gobierno; un tercio de los encuestados percibe como poco o nada necesarios a los partidos políticos; y ocho de cada diez ciudadanos está de acuerdo o muy de acuerdo en que el ejercicio del voto es el único mecanismo con el que cuentan para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas<sup>61</sup>.

Esta información sobre la percepción ciudadana permite sostener una crítica ciudadana respecto de una deficiente representación política en México, situación que favorece un gobierno centralizado, vertical y cerrado que para operar no requiere ni desea interactuar con los ciudadanos.

De hecho, nuestro caso encuadra en prácticas de designación formal, delegación de los asuntos públicos y uso de la función pública en beneficio de minorías, tres debilidades de las que adolece un gobierno democrático. Y sumado a este contexto desolador, se tienen consecuencias como el fuerte desprecio que manifiestan diversos sectores de la sociedad (campesinos, estudiantes, trabajadores, entre otros) hasta el punto de un rompimiento, sostenido también por asociar a los gobernantes con prácticas ilícitas, satisfacción de intereses personales y búsqueda del “botín” (el desempeño de cargos públicos se desvirtúa y se convierte en un instrumento para la obtención de recursos y privilegios).

Ahora bien, advertida la importancia de una eficiente representación y ampliando la perspectiva, resulta pertinente señalar que los integrantes de una sociedad tienen demandas complejas, expansivas y contrapuestas, de manera que si bien es importante una libre manifestación de sus intereses y su integración para la toma de decisiones y acciones, hay que considerar las

---

<sup>60</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>, la cual se revisó el 12 de marzo de 2016.

<sup>61</sup> Encuesta a cargo de la Secretaría de Gobernación que ofrece datos sobre las percepciones, el conocimiento, las actitudes y el comportamiento de los mexicanos en torno al funcionamiento del sistema político en México. Hasta ahora se han realizado cuatro ediciones de la ENCUP: 2001, 2003, 2005, 2008 y 2012; la última deriva de 3,750 entrevistas realizadas a hombres y mujeres de 18 años o más en todo el territorio nacional, tanto en zonas urbanas como rurales. (Para su consulta en la siguiente dirección electrónica: [http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Acerca\\_de\\_la\\_ENCUP](http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Acerca_de_la_ENCUP), la cual se revisó el 12 de marzo de 2015)

capacidades gubernamentales y burocráticas, a efecto de no derivar en una sobrecarga del gobierno que en busca de mayor democracia lo encauce a problemas de gobernabilidad<sup>62</sup> o a la inoperancia.

En este sentido, una eficiente representación requiere apoyarse de ciudadanos y grupos que no se limitan a solicitar la atención de sus problemas, sino que aportan esfuerzos importantes para complementar las capacidades del gobierno; se trata de comprender la importancia tanto del interés particular como del colectivo, y que una mayor demanda y presión al gobierno necesita una mejor representación, así como trabajo compartido con actores no gubernamentales.

Lo anterior nos permite introducirnos **a un tercer elemento fundamental de la democracia, esto es, la participación ciudadana.** Se ha vuelto común en la democracia aludir a la participación ciudadana como un elemento toral que complementa la representación política en sociedades complejas (en la práctica se mezclan) y se insiste en la importancia de promover ciudadanos activos, aunque poco o nada se dice respecto al modo en que esto se vuelve efectivo y los obstáculos a superar.

Siguiendo a Alberto Olvera, cabe precisar que ciudadanía alude tanto a derechos y obligaciones plasmadas en la ley, como también a prácticas reales de relación entre el Estado y los individuos<sup>63</sup>. Bajo tal distinción, lo que se tiene es la existencia de una esfera formal y una esfera real, que si bien deben mantener correspondencia, en nuestro caso resultan estar distanciadas y contrapuestas.

Mientras que la ciudadanía formal implica una cualidad jurídica (incluye prerrogativas, deberes y sentido de pertenencia o identidad), cuyo propósito es otorgar una posición de igualdad a todos los integrantes de una comunidad política para tomar parte en los asuntos públicos, la ciudadanía como práctica real se ve limitada por diferencias sociales y económicas de los ciudadanos que impiden una participación efectiva. Si bien la ciudadanía formal es incluyente, en la práctica es excluyente (desde la Grecia Clásica hasta nuestros días).

Ahora bien, las causas y efectos de una participación ciudadana débil o nula son múltiples, así como las medidas necesarias para revertir tal problemática, pues se necesita de una respuesta igualmente sofisticada que integre numerosos instrumentos de manera coherente y con visión de largo plazo. Pero el interés en este apartado es enfatizar que la ciudadanía como práctica o ejercicio de facultades para tomar parte en los asuntos públicos requiere de capacidad y factibilidad.

---

<sup>62</sup> Tomando como punto de partida el documento de la Comisión Trilateral –grupo creado en el año 1972 que reunía políticos y negociantes de Estados Unidos, Europa y Japón– intitulado “The crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission” –publicado en el año de 1975 y redactado por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watakani–, se planteó una discusión sobre la proliferación de distintos problemas políticos –crisis del Estado Interventor–, económicos –crisis y reestructuración económica– y sociales –nuevos movimientos sociales– que afectaron las democracias europeas y latinoamericanas, llegando a establecerse que se hacía frente a un problema de gobernabilidad –literalmente significa calidad, estado o propiedad de ser gobernable–, es decir, había un desfase en el estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político –Estado/gobierno– para responderlas de manera legítima y eficaz –concepto que admite grados y niveles de aplicación–. (Adaptación del autor: Camou, Antonio, “Los desafíos de la gobernabilidad”, México, IIS-UNAM y FLACSO, Editorial Plaza y Valdés, 2001, pp. 9-10, 15, 17-19,22-23, 32 y 36-39)

<sup>63</sup> Olvera, Alberto, “Ciudadanía y participación ciudadana en México”, en *Hacia una nación de ciudadanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 232.

La capacidad alude a una cualidad que los individuos requieren poseer para tomar parte en los asuntos públicos de manera informada, reflexiva y deliberativa. Por ello, interés, instrucción, ilustración y aptitudes se convierten en la base para la existencia de individuos que conocen de los problemas comunes y pueden aportar esfuerzos en su solución.

En nuestro contexto, la búsqueda de ciudadanos activos (no solo son portadores de derechos y receptores de bienes y servicios) debe partir desde la satisfacción de sus necesidades básicas (para impedir la marginación o control de gran parte de la sociedad por cuestiones materiales) hasta un cambio de actitud de los ciudadanos para transitar de una posición de espectador que se queja y se mantiene pasivo ante una gestión gubernamental insatisfactoria, hacia un ciudadano que conoce sus derechos y obligaciones, ejerce sus atribuciones e incide en los asuntos públicos de manera crítica, superando la dejadez.

Pero en esta importante tarea de promover el aumento de capacidades ciudadanas no se debe soslayar la intervención de múltiples elementos que pueden frenar o potenciar su alcance. Al respecto, en palabras de Bobbio, John Stuart Mill distinguía entre ciudadanos activos y pasivos, especificando que en general los gobernantes prefieren a los segundos porque es más fácil tener controlados a súbditos dóciles e indiferentes, pero la democracia necesita de los primeros<sup>64</sup>.

También es pertinente reconocer que los actores (individuos y organizaciones gubernamentales o no) tienen valores, intereses, preferencias, objetivos y estrategias diversas y contrapuestas que impiden una participación homogénea o unidireccional, aunque dado que nadie tiene el monopolio de la verdad se puede reducir el riesgo de decisiones y acciones desafortunadas; los recursos de los que pueden disponer están distribuidos de manera desigual, influyendo en su capacidad de incidencia; las reglas bajo las cuales pueden participar no son neutras y generan oportunidades disímiles para intervenir; y las condiciones del contexto abren y cierran posibilidades de acción, por lo que no todos los temas ingresan a la agenda de gobierno y son susceptibles de tratarse.

A partir de estas consideraciones, se requiere avanzar en la construcción de ciudadanos capacitados para intervenir desde la construcción de la agenda de gobierno (priorización de los asuntos públicos a atender) hasta la evaluación de los resultados de la gestión gubernamental; repartiéndose temas, áreas, funciones o partes del proceso para no caer en debates desorganizados.

Respecto a la factibilidad, es decir, la posibilidad que tienen los ciudadanos para tomar parte en los asuntos comunes, se requieren mecanismos que superen la visión limitada de la celebración de elecciones periódicas (muchas veces con información limitada y tendenciosa). Se trata de crear nuevos puentes de interacción entre gobernantes y gobernados en función de relaciones horizontales, establecer espacios de convergencia e implementar reglas y mecanismos que abonen a la sinergia de esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales; de nada sirve exaltar la participación ciudadana si no se vuelve practicable, especificando tiempos, espacios e instrumentos.

---

<sup>64</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, 2001, p. 39.

No obstante, para materializar la participación ciudadana se hace frente a la permisividad del gobierno, su estructura jerárquica (cadena de mando de las organizaciones gubernamentales, cuyo último eslabón es el que generalmente mantiene contacto con la sociedad) y los mecanismos al alcance para poner en práctica sus capacidades.

En el ámbito académico se ha afirmado con bastante frecuencia la necesidad de superar una ciudadanía limitada y aumentar las capacidades ciudadanas; sin embargo, en la actualidad y desde hace ya bastante tiempo, tal y como lo señala Fernando Escalante Gonzalbo:

“...el proyecto explícito de toda la clase política decimonónica –1820-1880– de crear ciudadanos, de dar legitimidad y eficacia a un Estado de derecho, democrático y liberal, estaba en abierta contradicción con la necesidad de mantener el control político del territorio. Sin el apoyo de la moral cívica, el Estado que imaginaban era una quimera; sin el uso de los mecanismos informales –clientelistas, patrimonialistas, corruptos– el control político era imposible.”<sup>65</sup>

Históricamente el gobierno ha monopolizado el tratamiento de los asuntos públicos (muchas veces con fines particulares), evitando que los ciudadanos se conviertan en agentes informados y críticos de su gestión. Bajo esto, la estructura jerárquica del gobierno ha permitido una toma de decisiones y acciones centralizada que se basa en obediencia y no en cooperación, aunado que se fomenta un aislamiento de las altas esferas del poder con el ciudadano, desarrollándose cuerpos burocráticos que sirven de frontera.

El reto es romper con un conjunto de estructuras y costumbres que fomentan la distancia entre gobernantes y gobernados. Se necesita promover individuos con virtud cívica o disposición de obrar hacia el bienestar colectivo (no únicamente preocupados por los asuntos que afecten sus intereses particulares) sin negar su ámbito de libertad y satisfacción personal; así como gobernantes abiertos y receptivos de esfuerzos colectivos para el logro de resultados significativos; lo anterior, bajo el supuesto de Escalante respecto a que ciudadanía: “...exige que el Estado responda a la Voluntad General –o a un consenso formado por el público– y que impone la obediencia como contribución al Bien Común.”<sup>66</sup>

Al respecto, Olvera ha planteado que la precariedad de la ciudadanía obedece a una doble debilidad: por un lado, de las instituciones del Estado, pues los derechos son una garantía jurídica y compromiso político del Estado hacia los ciudadanos que requiere ser operable; y por otro lado, destaca la debilidad de la sociedad, pues los ciudadanos en lo individual y grupal carecen del poder para exigir al Estado el cumplimiento de los derechos plasmados en las leyes. Asimismo, señala que la ciudadanía se trata de un proceso relacional de co-construcción de la sociedad y el Estado, en el que México no ha logrado avanzar por la continuidad del viejo régimen autoritario (cultura

---

<sup>65</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, “Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana: tratado de moral pública”, México, Colegio de México, 2011, p. 53. (Para Escalante Gonzalbo los hombres desarrollan conductas siguiendo reglas que expresan valores –más allá del enfoque económico de la elección racional, la sanción o el poder–, lo cual da origen a la moral o diferentes tipos de moral, es decir, el resultado de una práctica habitual, costumbres, creencias o comportamientos. En este sentido, señala que la moral pública y su modelo cívico constituye un conjunto de ideas sobre la vida pública, un conjunto de virtudes para la convivencia y organización de la vida política, donde lo público es compartido y el ciudadano procura el bienestar particular y colectivo)

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 190.

política corporativa y clientelar) y una incapacidad del Estado para operar de acuerdo a las leyes que la propia clase política ha creado (déficit de estatalidad, donde la división de poderes no garantiza un modelo de gobernabilidad democrática)<sup>67</sup>.

Por lo que tanto gobernantes como gobernados necesitan cambiar sus reglas y prácticas para valorar e integrar la participación ciudadana por su utilidad en la atención de los asuntos públicos, entendiéndola conforme a Olvera como una intervención organizada individual o grupal de ciudadanos que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas y permiten una capacidad de decisión y acción en la gestión gubernamental<sup>68</sup>.

En suma, la articulación de capacidad y factibilidad apuntan a transitar de una ciudadanía como cualidad jurídica al desarrollo de capacidades que en apoyo del gobierno se aprovechan para mejorar la gestión gubernamental.

Y a pesar de los retos, hay que reconocer que hoy en día se observan manifestaciones de participación ciudadana en materia de educación, seguridad, trabajo o ambiente, lo que muestra que hay ciudadanos conscientes de una ineficiente y malintencionada gestión del gobierno; sin embargo, resulta importante ampliarla y articularla para proyectar con mayor fuerza la intervención de actores no gubernamentales en el espacio público.

Finalmente, dado que teórica y discursivamente la participación ciudadana es aceptada ampliamente y es común exaltarla sin advertir el modo en que se pone en marcha, resulta esencial contemplar un **cuarto elemento central de la democracia, esto es, los instrumentos para tomar parte en los asuntos públicos.**

Evidente en nuestra democracia el instrumento (RAE-DLE: cosa o persona de que alguien se sirve para hacer algo o conseguir un fin) más conocido y utilizado resulta ser el sufragio.

No obstante, de manera paradójica, a pesar de una gran exaltación del voto hoy se observa que las elecciones y su órgano regulador sufren de una profunda desconfianza por los resultados tan polémicos que se han generado y sus constantes impugnaciones, sobre todo en la designación del titular del Ejecutivo Federal, tal y como en el caso de la designación de Felipe Calderón Hinojosa en el año 2006, quien se informa superó a Andrés Manuel López Obrador por un 0.58% de los votos emitidos, o bien, la elección del actual Presidente de la República (2012), Enrique Peña Nieto, acusado de rebasar el tope de gastos de campaña, utilizar recursos de procedencia dudosa y comprar votos<sup>69</sup>.

---

<sup>67</sup> Olvera, Alberto, *op. cit.*, 2014, pp. 233-239.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 241.

<sup>69</sup> Disponible para su consulta en las siguientes direcciones electrónicas: <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/11/15/la-eleccion-presidencial-de-2006>, <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/360703.html>, <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/360618.html>, <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/11/politica/005n1pol> y <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/08/30/que-sigue-para-pena-nieto-tras-el-fallo-del-tribunal-electoral>, las cuales se revisaron el 15 de febrero de 2016.



Lo que habría que señalar en todo caso es que si el voto resulta apreciable es en la medida en que deriva del ejercicio de un derecho ciudadano basado en información, reflexión, deliberación y oportunidad de selección. No es el eje rector de una democracia, pero sí un punto de partida para el desarrollo de una verdadera representación y participación, ya que requiere de continuidad, hay que darle seguimiento a los gobernantes electos e incidir en sus actividades cotidianas.

Ahora bien, tras las discusiones que se han desarrollado respecto de las limitantes del voto (auspiciadas por las propias reglas democráticas que han restringido la participación ciudadana), existen diferentes textos que discuten la creación de nuevos instrumentos para promover la participación ciudadana con mayor profundidad, aunque no se puede asumir que en nuestro caso se tengan resultados significativos.

Respecto a nuevas formas de participación ciudadana, Manuel Canto Chac ha señalado que dentro de un contexto de cambios (modificación de la vida cotidiana en las ciudades, nuevos movimientos sociales, crisis de representación, desencanto ciudadano con la clase política, nuevas relaciones gobernantes-gobernados, diferentes visiones sobre democracia, participación del sector privado en funciones públicas, transformaciones tecnológicas y globalización) y un replanteamiento de las relaciones entre sociedad, Estado y mercado, se ha dado lugar a diversas prácticas, tal y como información, consulta, decisión, delegación, asociación y control (exceptúa el referéndum y plebiscito al ser asuntos excepcionales), para tomar parte en las diversas fases de los asuntos públicos: agenda, análisis de alternativas, decisión, formulación, implementación y evaluación<sup>70</sup>.

Lo anterior, se inserta en un conjunto de esfuerzos participativos para generar un cambio en el modo de gobernar tradicional. De hecho, como una crítica a la verticalidad de las organizaciones gubernamentales se ha tratado de implementar en organizaciones o áreas específicas instancias colegiadas con la pretensión de promover la deliberación; sin embargo, la participación ciudadana sigue estando limitada.

Al respecto, en un artículo que analiza instancias públicas colegiadas de deliberación en el Poder Ejecutivo Federal (“interfaces socioestatales”, donde actores gubernamentales y no gubernamentales participan en diversos temas), se ha demostrado que a pesar de la diversificación de mecanismos de participación ciudadana más allá del sufragio (donde Brasil ha destacado con presupuestos participativos, consejos gestores y conferencias nacionales), lo cierto es que sólo del análisis formal del marco jurídico se tienen 409 órganos colegiados: 182 (44.5%) intraestatales, 130 (31.8%) socioestatales, 64 (15.6%) sociales y 33 (8.1%) estatal-social, es decir, los actores gubernamentales tienen preminencia en instancias de deliberación. Además, se observa que la mayoría de dichas instancias se sitúan en áreas de desarrollo social, recursos renovables, desarrollo económico, educación, cultura, salud, trabajo y seguridad social, mientras que en energía, hacienda o seguridad nacional hay escasez; y que sus funciones son en mayoría de consulta no vinculantes u operación de programas y en minoría de cogestión<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> Canto Chac, Manuel (Compilador), “Participación ciudadana en las políticas públicas”, México, Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal, Editorial Siglo XXI, 2012, pp. 18-20, 27 y 29-30.

<sup>71</sup> Hevia, Felipe, Vergara-Lope, Samana y Ávila Landa, Homero, “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”, México, FLACSO México, Revista Perfiles Latinoamericanos, Número 38, julio-diciembre de 2011, pp. 65-70, 72-74, 76-77 y 80. (De manera formal, en México se prevé la participación de actores no gubernamentales en la “Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable”, publicada en el DOF el 25 de febrero de 2003, en la “Ley General de Desarrollo Social”, publicada en el DOF el 20 de enero de

En este sentido, autores como Adrián Gurza Lavalle y Ernesto Isunza Vera si bien han apuntado la proliferación de experiencias de innovación institucional con la pretensión de ampliar y profundizar la democracia, observándose en diferentes contextos instancias colegiadas para la definición y fiscalización de políticas, comités participativos, ombudsman, observatorios ciudadanos, comisiones de vigilancia, entre otros instrumentos, lo cierto es que sus efectos pueden ser amplios, medios o bajos y al final de cuentas el futuro de dichas innovaciones es incierto<sup>72</sup>.

En función de estos avances formales y complicaciones prácticas para obtener resultados de profundidad, es necesario señalar que una ampliación y diversificación de la participación ciudadana permisible en una democracia implica ventajas y desventajas para gobierno y sociedad. Es cierto que se abren canales de manifestación y espacios de interacción, se desarrollan capacidades ciudadanas, hay un proceso de aprendizaje de gobernantes y gobernados con mayor información, se promueven nuevas ideas y se puede tener mejores respuesta a viejos y nuevos problemas; sin embargo, también se complejiza la toma de decisiones y acciones de gobierno, se requieren plazos más amplios, es necesario reglas más flexibles, se pueden monopolizar asuntos y recursos por minorías organizadas, entre otras cuestiones.

Pero a pesar de esto, sin duda es mejor la existencia de espacios de interacción entre gobernantes y gobernados que complemente la representación política y evite una actuación del gobierno unidireccional y desviada de los fines colectivos, aunque no podemos soslayar la falta de voluntad de los gobernantes para profundizar en los cambios y romper con viejas estructuras y prácticas de verticalidad, opacidad y hermetismo, así como el poco tiempo e interés que tiene el ciudadano para asumir un compromiso dentro de la sociedad.

El trabajo pendiente es robustecer las normas y potenciar en la práctica las llamadas innovaciones democráticas, así como fomentar la inclusión, manteniendo orden y claridad de objetivos y resultados con base en espacios, temas y reglas bien definidas.

En apoyo a estas deficiencias, partiendo también del supuesto de que el sufragio universal (legitimidad de establecimiento) y el aparato burocrático (legitimidad de identificación con la generalidad social que simboliza el interés general) son elementos que han perdido su fortaleza para dotar de contenido, reconocimiento y legitimidad a la democracia, Pierre Ronsavallón ha planteado tres maneras indirectas de sustentar los regímenes democráticos o constituir el poder de la generalidad social: legitimidad de imparcialidad (se basa en la separación de las particularidades de las partes implicadas, trata equitativamente a los individuos y define la posición de instituciones como las autoridades de control o regulación), legitimidad de reflexividad (se basa en el

---

2004, o en la “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”, publicada en el DOF el 09 de febrero de 2004. También se observa que de acuerdo con el “Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, en nuestro país existen 32,119 OSC’s, información disponible para su consulta en las siguientes direcciones electrónicas: <http://indesol.gob.mx/osc/registro-osc/> y <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>, las cuales se revisaron el 19 de marzo de 2016)

<sup>72</sup> Gurza Lavalle, Adrián e Isunza Vera, Ernesto, “1. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”, en *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010, pp. 17-19.

reconocimiento de la pluralización de las expresiones) y legitimidad de proximidad (se basa en el reconocimiento y atención de las particularidades sociales)<sup>73</sup>.

Dichos tipos de legitimidad apuntan a la idea de que un gobierno democrático requiere implementar mecanismos que incluyan atención puntual de los intereses de cada individuo grupo, mayor deliberación y cercanía entre gobernantes y gobernados. Es indispensable que el gobierno se adapte a la realidad compleja y no se limite a establecer procedimientos que reduzcan la complejidad de los problemas públicos.

Al final, lo fundamental es reconocer que los ciudadanos requieren transitar de un estado pasivo o de participación ocasional a una posición activa y crítica (ya sea en el plano formal o informal), que de manera autónoma complemente esfuerzos en la atención de los asuntos públicos, fortalezca la interacción y constituya un soporte y no un obstáculo.

### **1.2.2 La democracia institucional en el México actual**

Se partió del reconocimiento de la democracia como una forma de gobierno y se analizaron elementos centrales de dicha forma de gobierno bajo cuatro ejes rectores. El análisis contrastó el deber ser y el ser de la democracia, teniendo en cuenta el siguiente planteamiento de Sartori: "...la democracia tiene en primer lugar una definición normativa; pero eso no significa que el deber ser de la democracia sea la democracia y que el ideal democrático defina la realidad democrática. Es un grave error confundir una prescripción con una constatación; y cuanto más frecuente es el error, más expuestas están las democracias a tergiversaciones y patrañas."<sup>74</sup>

Ahora bien, conforme a los argumentos aducidos y a efecto de no caer en la repetición de discursos grandilocuentes que asumen sin miramientos la plena vigencia de un gobierno democrático, es esencial cuestionarse: ¿En México existe una democracia? y, en caso afirmativo, ¿Qué tipo de democracia se tiene en México?

En un texto reciente intitulado "El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano", John Ackerman afirma que uno de los mitos más nocivos, que debilita la movilización social y limita una conciencia crítica, es la idea de que en los últimos 15 años, supuestamente, "transitamos" hacia un régimen político más democrático; anteriormente era claro que existía un régimen autoritario y que requería un cambio estructural, pero hoy se supone que sólo hay que mejorar el funcionamiento de lo que ya tenemos. Por ello, ha desarrollado 4 tesis fundamentales:

- 1) Estamos frente a la consolidación del sistema corrupto de autoritarismo neoliberal en el poder desde la fundación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1946: la "liberalización" económica ha derivado en desigualdad, impunidad, pérdida de soberanía y promoción de

---

<sup>73</sup> Rosanvallón, Pierre, "La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad", Argentina, Editorial Manantial, 2009, pp. 22-29. (Para el autor la legitimidad es una institución invisible e indicador sensible, consolida la relación entre gobernantes y gobernados, economiza la coerción y construye lazos entre el poder y la sociedad)

<sup>74</sup> Sartori, Giovanni, *op. cit.*, 2007, p. 18.

empresas transnacionales y monopólicas, mientras que la “democratización” política ha centralizado el poder en un círculo pequeño de los mismos políticos corruptos de siempre.

- 2) La supuesta “transición” iniciada en el año 2000 no fue hacia la democracia, sino hacia la infiltración de la lógica priista en todas las fuerzas políticas de la supuesta “oposición”: el Congreso de la Unión no asume una posición crítica sobre reformas nocivas (energética, laboral, educativa, etcétera) o se presenta como un contrapeso, para muestra el “Pacto por México”.
- 3) El retorno del PRI en el año 2012 es el resultado natural de este proceso que ha derivado en una total ilegitimidad de la clase política en el poder: hoy se tiene la más alta desaprobación del Ejecutivo Federal tras un manipulado proceso electoral (en las elecciones los poderes facticos reafirman su control sobre la política nacional, es un fraude institucionalizado sin deliberación) y los hechos de violencia, represión y corrupción, lo que revela la consciencia mexicana.
- 4) Sólo un movimiento político nacional, participativo y popular, podrá empezar a resolver los graves problemas actuales: en lugar de culpar por falta de desarrollo a una supuesta cultura de ilegalidad y simulación, se necesita sanear las instituciones (hay avances importantes en materia de reformas legales, como transparencia, pero significan muy poco si los individuos a cargo siguen trabajando de la misma manera corrupta e ineficiente del pasado), confrontar los desequilibrios de poder, hacer frente a la clase política corrupta y los intereses económicos y mediáticos, promover actores sociales con la fuerza y convicción necesarias para provocar una ruptura histórica en el devenir de la Nación y lograr un gobierno popular, aunque está el riesgo de que la insatisfacción y desconfianza se conviertan en desilusión, depresión e inacción<sup>75</sup>.

Esto resulta ser una crítica a la realidad política, económica y social en México, así como una invitación a una verdadera transformación y búsqueda de la democracia. El análisis está sustentado en múltiple evidencia que sigue acumulándose, tal y como se advierte en un reciente artículo de Ackerman intitulado “Mafia Balconeadada”<sup>76</sup>, en el que con base en un video se crítica las redes de complicidad de quienes determinan el rumbo del país (minoría privilegiada integrada por actores de diversas esferas), desacreditándose la existencia de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder político y promoviéndose una mayor desconfianza del gobierno y su compromiso ciudadano.

Ahora bien, detrás de este tipo de posturas y el contenido del discurso oficial, lo que tenemos es una evidente contradicción entre el ideal democrático y el gobierno real en nuestro país. Y ante argumentos y evidencias confrontadas, se puede sostener que México integra de manera paradójica elementos normativos y prácticos que si bien permiten sostener la existencia de una forma de gobierno democrática, subyacen múltiples y serias deficiencias en aspectos políticos, económicos

---

<sup>75</sup> Ackerman, John, “El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano”, México, Editorial Planeta Mexicana, 2015, pp. 14, 16-17, 21, 24-25, 29, 31, 33, 37, 39-40, 47, 74, 79, 94-95, 105-124, 129-130, 143, 207, 229-230, 261, 265-267, 308 y 311.

<sup>76</sup> El artículo de opinión de Ackerman se basa en un video de la fiesta de cumpleaños de Diego Fernández de Cevallos que tomó Xóchitl Gálvez Ruiz, titular de la Delegación Miguel Hidalgo de la Ciudad de México, donde se muestra la convivencia de algunos de los actores preponderantes en México: Felipe Calderón, Carlos y Raúl Salinas, Luis Carlos Ugalde, Carlos Slim, Porfirio Muñoz Ledo, José Narro, Jorge Castañeda, Carlos Navarrete, Norberto Rivera, Carlos Marín, Roberto Gil y Ciro Gómez Leyva. (Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.proceso.com.mx/434606/mafia-balconeada>, la cual se revisó el 24 de marzo de 2016)

y sociales, llegando a concluir la imperiosa necesidad de promover una efectiva congruencia entre lo que la ley establece y lo que muestran los hechos<sup>77</sup>.

En este sentido, basándonos en las definiciones propuestas por Dahl, Bobbio y Uvalle Berrones, podemos definir la **democracia actual en México** como una forma de gobierno sustentada fundamentalmente en la existencia de un ordenamiento institucional (resultado de una construcción teórica e histórica) que aspira a desarrollar una fuerte relación entre gobernantes y gobernados (en una sociedad amplia y plural) mediante diversos instrumentos, a efecto de atender los asuntos públicos de manera integrada y con sentido de bienestar común.

Dahl ha planteado que la democracia es un conjunto particular de instituciones y de prácticas políticas, un sistema que asegura el logro de ciertos resultados deseables o un proceso singular para la adopción de decisiones colectivas obligatorias<sup>78</sup>.

Afirma que la democracia moderna representativa o poliarquía (gobierno de muchos) es un orden político, cuyo proceso de gobierno (fijación de la agenda y toma de decisiones colectivas obligatorias) se basa en cinco criterios democráticos: participación efectiva, igualdad de votos en la etapa decisoria, comprensión esclarecida o ilustrada, control del programa de acción e inclusión; y se sustenta en siete instituciones: funcionarios electos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, ciudadanía y sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información (regla ligada íntimamente con la transparencia) y autonomía asociativa<sup>79</sup>.

La esencia de dicha definición se centra en la existencia de instituciones o reglas que definen el modo en que interactúan gobernantes y gobernados frente a los asuntos públicos. Tal condición se puede apreciar en el marco institucional con el que opera el gobierno en México, aunque la contradicción está en su práctica.

Bajo la idea del gobierno de las leyes, Bobbio también ha definido a la democracia como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos; aunado a que ha propuesto ciertos requisitos, a saber: la participación de un número elevado de ciudadanos (no todos) en la toma de decisiones (bajo la regla de la mayoría); y la existencia de condiciones (derechos y libertades) para que los individuos llamados a decidir o a elegir quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales para seleccionar entre una u otra<sup>80</sup>.

Esta conceptualización también puede encontrarse reflejada en el gobierno de México, puesto que se cuenta con un amplio marco institucional. Hay reglas para regular la celebración de elecciones, la designación de representantes populares, la conformación del padrón electoral, los

---

<sup>77</sup> Al respecto, Giovanni Sartori ha planteado que quien no encuentra al examinar una democracia suficiente igualdad, suficiente justicia social, suficiente autogobierno, grita: Esto no es una democracia. Gritar es una forma de presionar y hacerse oír; pero quien piensa con seriedad debería decir: en esta democracia hay defecto de democraticidad en éste o en aquel respecto, lo democrático permite graduar. (Adaptación del autor: Sartori, Giovanni, *op. cit.*, 2007, pp. 142 y 161)

<sup>78</sup> Dahl, Robert, "La democracia y sus críticos", España, Editorial Paidós, 1992, p. 14.

<sup>79</sup> *Ibidem*, pp. 103, 131-159 y 266-267.

<sup>80</sup> Bobbio, Norberto, *op. cit.*, 2001, pp. 18, 24-26 y 189.

procedimientos de votación, la presentación de candidatos y una cantidad de normas en distintos niveles y competencias que hacen innegable el carácter democrático del diseño del gobierno.

También Uvalle Berrones ha afirmado que la democracia moderna es un sistema de instituciones – reglas del juego– que tiene a su cargo la regulación de los conflictos y demandas de carácter social, político y económico con el fin de llevar a cabo la administración y gobernación de la sociedad civil<sup>81</sup>.

Con base en estas referencias, se sostiene la existencia de una democracia en México, pero que se basa esencialmente en su diseño formal institucional (incluso el artículo 40 constitucional reconoce tal forma de gobierno), aunque se trata de una condición necesaria pero no suficiente. Además, dicha democracia se ve ampliamente disminuida o limitada en la práctica debido a una ineficiente implementación (ya sea por decisión, omisión o desinterés).

A pesar de contar con numerosas reglas democráticas, lo cierto es que la comunicación, interacción y coordinación del gobierno y los ciudadanos parece ser un asunto de simulación. El marco institucional democrático es contrariado por una participación limitada al voto (muchas veces comprado o manipulado), una fuerte desigualdad, problemas en materia educativa, una falta de instrumentos efectivos para tomar parte en los asuntos públicos, un favorecimiento de grupos privilegiados, funcionarios corruptos y subordinados al sector privado, elecciones manipuladas, libertades coartadas, poca información y presión, entre otras cuestiones.

Formalmente el marco institucional democrático apunta a un proceso en dos sentidos basado en un flujo de comunicación e interacción constante entre ciudadanos y gobierno, pero se pone en duda el grado de cumplimiento.

Si bien las instituciones democráticas no constituyen elementos absolutos que se hayan cumplido o puedan practicar a cabalidad, puesto que son guías y admiten grados, lo cierto es que México es un caso especial que atenta constantemente contra su carácter democrático.

En este sentido, la democracia en México necesita transitar a la implementación efectiva del marco institucional democrático con el que ya cuenta. Nuestra democracia requiere una verdadera aplicación de las reglas del juego que norman la interacción entre gobernantes y gobernados.

En suma, se trata de pasar de una visión formal, institucional, procedimental, limitada y deficiente a una democracia robusta, fuerte y vigorosa, que promueva la mayor coherencia posible entre las reglas democráticas y las prácticas efectivas.

Pero a efecto de no limitar el verdadero sentido y finalidad de las instituciones democráticas, es preciso distinguir entre el cumplimiento mecánico de las reglas como simples rutinas o secuencia de acciones a cumplir bajo una perspectiva procedimental, y la observancia de reglas (guías) que

---

<sup>81</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, “Ejes de la democracia contemporánea: ciudadanía, gestión pública, servicio de carrera y participación ciudadana”, en *Gestión y administración de la vida colectiva*, México, UNAM, 2009, p. 72.

permiten profundizar en la relación intensa que pretende establecerse entre gobernantes y gobernados, dando paso a nuevos instrumentos de interacción.

La materialización de la democracia en México resulta un proceso en contante adaptación que debe encarar una realidad cambiante, una sociedad compleja y una sofisticación de las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos. Por ello, es fundamental la innovación.

Según lo visto, tanto en el terreno teórico como en el terreno empírico persisten enfoques contrapuestos; y a pesar de las problemáticas que enfrenta toda democracia y, específicamente, la democracia en México, resulta ser una forma de gobierno que si bien no lo resuelve todo, contiene elementos que la hacen apreciable al incluir valores e instituciones que permiten que la vida en sociedad tenga cierta armonía y exista la posibilidad de un desarrollo autónomo. No está exenta de contradicciones o debilidades tal y como es posible observar, plantea ciertos ideales que parecen muy difíciles de alcanzar; sin embargo, ofrece oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de vida.

En este sentido, Dahl ha enlistado algunos beneficios de la democracia, esto es: evita la tiranía, garantiza derechos fundamentales, asegura mayor libertad, ayuda a proteger los intereses fundamentales de las personas, permite la autodeterminación, promueve el desarrollo humano, prevé la igualdad política, busca la paz y la prosperidad<sup>82</sup>. Además, Bobbio ha reconocido que a pesar de las falsas promesas de la democracia y los obstáculos para su implementación<sup>83</sup>, hay elementos y reglas que sí prevalecen.

Lo anterior, permite sustentar la idea de que si bien nos encontramos lejos de un gobierno democrático ideal, existen incentivos para considerar las ventajas de la democracia y, sobretodo, encontrar caminos que permitan su efectividad y adaptación a realidades complejas y dinámicas.

### **1.2.3 Transparencia y democracia: conceptos correlacionados**

Inicialmente, hay que reconocer que transparencia y democracia son conceptos correlacionados. Mientras que la transparencia constituye un elemento importante (no el único) que refuerza los valores y reglas democráticas, la democracia se puede concebir como el contexto propicio para la existencia e implementación de la transparencia.

La transparencia ha estado vinculada con la democracia de manera implícita durante mucho tiempo, en virtud de que un gobierno de carácter democrático se sustenta en una relación intensa entre gobernantes y gobernados que sólo es posible a partir de un ejercicio del poder político de manera

---

<sup>82</sup> Dahl, Robert, *op. cit.*, 2006, pp. 56-72.

<sup>83</sup> Bobbio ha reconocido las siguientes seis falsas promesas de la democracia: el pueblo como unidad es superado por una sociedad pluralista; la representación política fue supeditada a la representación de intereses particulares; persistencia de las oligarquías; pocos espacios abiertos para una toma de decisiones democrática; poder invisible; y el ciudadano no educado; así como los siguientes tres obstáculos para su implementación: aumento de problemas políticos y necesidad de capacidades técnicas; aumento del aparato burocrático-jerárquico; y escaso rendimiento del sistema democrático ante aumento de demandas. (Adaptación del autor: Bobbio, Norberto, *op. cit.*, 2001, pp. 28-48)

transparente y del conocimiento de la toma de decisiones y acciones colectivas-obligatorias. Y a partir de su reciente regulación se ha fortalecido su relación al establecerse reglas que definen derechos y obligaciones que tienen la pretensión de transformar al gobierno y la sociedad para favorecer su interacción con base en el acceso y divulgación de información pública.

Ahora bien, conforme a las distintas aportaciones teóricas, se advierte una relación directa entre transparencia y democracia, exaltándose una relación virtuosa que aspira a producir múltiples beneficios.

La transparencia se relaciona con la democracia en tanto que funge como un instrumento o herramienta que permite controlar el ejercicio del poder político al volverlo objeto de publicidad y escrutinio público para garantizar la materialización del bienestar común (fin último de la democracia), promueve gobiernos receptivos y eficientes, responsabiliza a los servidores públicos, evita abusos de poder y hace frente al secreto; y también pretende empoderar a los ciudadanos con base en información para promover su participación en los asuntos públicos e impulsar sus derechos, promueve la reflexión, deliberación e incorporación de actores no gubernamentales en los asuntos públicos, permite a los ciudadanos vigilar a su gobierno y recuperar los espacios públicos, y garantiza el derecho a saber de la sociedad en torno a la satisfacción de sus necesidades, demandas y expectativas.

Asimismo, la transparencia tiene la intención de generar mecanismos para que todos los ciudadanos estén en aptitud de conocer e incidir en los asuntos de interés general, enfrentando el problema de las asimetrías de información y la desigualdad de oportunidades para tomar parte en la toma de decisiones colectivas-obligatorias; la transparencia supone visibilidad del gobierno para verificar que el desempeño de los gobernantes se efectúa en apego a la ley y en función de los intereses de la sociedad, así como un registro de las acciones u omisiones del gobierno como insumo para construir ciudadanos informados, reflexivos, deliberativos y participativos, fomentando una relación intensa entre gobernantes y gobernados para evitar la delegación o enajenación del poder político en grupos reducidos, así como la desviación de objetivos; y la transparencia pretende hacer más eficiente y robustecer los procedimientos utilizados en la toma de decisiones en función de información que sea de utilidad para fomentar una mayor participación, interacción y coordinación entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

Al respecto, autores como **Sergio López Ayllón** y **José Antonio Aguilar Rivera** han afirmado que el acceso a la información y la transparencia son elementos centrales para la existencia y fortalecimiento de un gobierno democrático.

El primero señala que la información es una condición necesaria para la realización del Estado democrático, ya que sin información no hay democracia posible. Partiendo del supuesto de que la libertad de expresión se ha ampliado al incluir la libre emisión de ideas y el derecho a ser informado, y que uno de los motores del gobierno democrático es la evaluación (lo cual permite el control de las burocracias), el autor ha sostenido que para que los ciudadanos puedan emitir un juicio sobre su gobierno requieren información, divulgación y deliberación, además ha afirmado que las leyes de acceso a la información permiten un flujo de información indispensable para el buen funcionamiento



de una democracia y que en México el marco normativo (publicado en el año 2002) resultó un avance significativo, así como un instrumento útil para consolidar la democracia<sup>84</sup>.

El segundo plantea que teóricamente la transparencia o publicidad (definida como dejar que la verdad esté disponible al público, tanto en su versión pasiva como activa; resultado de una forma de gobernar, administrar y de gestionar al Estado; así como práctica o instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o abrir al público cierta información) ha formado parte del poder democrático, subsumida en otras ideas como publicidad o pesos y contrapesos; mientras que en la práctica las democracias (incluyendo a México) han existido la mayor parte de su vida sin la exigencia de acceso a la información y transparencia, aunque en la actualidad han desarrollado una relación cada vez más penetrante, poderosa y armónica. Asimismo, afirma que la transparencia (impulsada desde el ámbito internacional) dentro de la democracia sirve para evaluar a los gobernantes, exigir cuentas, controlar el poder político, fortalecer a la autoridad política al generar confianza y legitimidad, e identificar errores para su pronta corrección<sup>85</sup>.

En estos términos, para el ciudadano la transparencia implica no sólo el conocimiento de las actividades desempeñadas por los gobernantes, sino su participación e incorporación al tratamiento de los asuntos públicos; mientras que para el gobierno se traduce en mayor apertura, recepción, responsabilidad, cercanía y control, así como una toma de decisiones y acciones en función del interés colectivo y conforme a las reglas del juego vigentes.

La transparencia se puede entender como un puente que sirve para una mayor interacción entre gobierno y sociedad frente a históricas barreras de opacidad. Se enfoca a promover un gobierno verdaderamente público donde todos están involucrados, todos pueden observar y todos pueden intervenir; de hecho, la transparencia transita de una cualidad de la democracia a un elemento implícito en el modo de gobernar.

No obstante estos legítimos anhelos y la amplia aceptación teórica y discursiva, en un segundo momento, hay que reconocer que la relación virtuosa entre transparencia y democracia no constituye en la práctica una cadena secuencial, siendo que intervienen diversos factores que limitan sus pretensiones.

Aun cuando en el discurso oficial se ha definido a la transparencia como la gran respuesta a los problemas vigentes en el ámbito gubernamental y se regulacion se percibe como evidencia de la solidez democrática de un gobierno, lo cierto es que en nuestro contexto los efectos de la transparencia en la democracia han tenido efectos limitados, puesto que persisten serias complicaciones tal y como se advirtió en el análisis sobre las directrices y debilidades de la democracia.

En este sentido, con base en un análisis teórico-práctico referido a México, **Jonathan Fox y Libby Haight** han afirmado que la transparencia en el gobierno permite ver si los representantes

---

<sup>84</sup> López Ayllón, Sergio, "Democracia y acceso a la información", México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 9-12, 18, 54 y 70-72.

<sup>85</sup> Aguilar Rivera, José Antonio, "Transparencia y democracia: claves para un concierto", México, IFAI, 2008, pp. 5-8, 10-11, 18 y 28-32.

efectivamente representan, si los funcionarios realmente funcionan y si el sistema de justicia es verdaderamente justo, pero que no constituye un arma todopoderosa que por sí misma pueda resolver las imperfecciones del estado de derecho y de la democracia representativa<sup>86</sup>.

Hay que reconocer que en México el vínculo entre democracia y transparencia es reciente y a pesar de que se encuentra muy presente en el discurso oficial, no ha tenido efectos profundos en la realidad, lo cual se sostiene con la insatisfacción ciudadana sobre el gobierno en México.

También hay que señalar que la transparencia y su relación con la democracia hace frente a un complicado proceso de implementación que atraviesa un conjunto de instituciones, organizaciones, normas, procedimientos y prácticas que se necesitan construir, adaptar y mejorar constantemente.

Además es fundamental no soslayar que la transparencia no constituye un valor absoluto y que enfrenta múltiples restricciones (por resistencias gubernamentales y excepciones legalizadas); que información y publicidad no derivan automáticamente en el aumento de capacidades ciudadanas para dotar de contenido una democracia; y que en la práctica esto no fluye libremente al impactar intereses de personas y grupos privilegiados.

En un contexto tan crítico como en el que nos encontramos sin duda la transparencia es un elemento importante, pero su implementación hace frente a graves problemas, de manera que es necesario ser prudente y no identificarla como la gran respuesta que ha marcado grandes diferencias en la resolución de los problemas de la democracia, es decir, no ha logrado impactar de manera contundente y ser un elemento trascendental para transformar en el modo de gobierno tradicional.

---

<sup>86</sup> Fox, Jonathan, Haight, Libby, Hofbauer, Helena y Sánchez Andrade, Tania (Coordinadores), "Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas", México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007, p. 29.

## **SEGUNDO CAPÍTULO**

### **FORMACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI) EN MÉXICO**

En virtud del gran interés despertado por la transparencia alrededor del mundo, en la actualidad muchos países han implementado diferentes instrumentos para formalizar la publicidad en la gestión de sus gobiernos y concretar sus aspiraciones.

De manera particular, la discusión y reglamentación de la transparencia en México ha derivado en la creación de un robusto marco jurídico que incluye la figura de un organismo garante denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), cuya creación y funcionamiento permite comprender el modo en que se ha impulsado la transparencia en nuestra realidad.

## 2.1 LA REGLAMENTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

### 2.1.1 Panorama mundial

La incorporación de la transparencia al debate público y su reglamentación en México forma parte de un movimiento global en el que múltiples países y organismos internacionales han promovido la construcción y ajuste de marcos institucionales que permitan publicitar la gestión gubernamental.

Lo anterior, ha tenido como referentes las aportaciones teóricas donde se reconoce que históricamente la transparencia ha constituido un elemento implícito de la democracia (desde la Grecia clásica en el siglo V a.C., donde se deliberaba y tomaban las decisiones de gobierno en el espacio público a la vista de los ciudadanos) que integra múltiples beneficios para el gobierno y la sociedad, así como la publicación de distintos instrumentos jurídicos y textos internacionales desde el siglo XX (por parte de “Artículo 19”<sup>87</sup>, la “Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura-UNESCO”<sup>88</sup>, la “*Open Society Justice Initiative*”<sup>89</sup> o la “Organización de los Estados Americanos-OEA”<sup>90</sup>, entre otros) que sirven de fundamento de la transparencia y su reglamentación, tal y como se desprende del siguiente recuadro:

---

<sup>87</sup> Artículo 19 es una organización no gubernamental fundada en 1987, cuya oficina central se encuentra en Londres, Inglaterra, pero que tiene presencia en diferentes países, entre ellos, México; toma su nombre del artículo 19º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; trabaja para proteger y promover el derecho a la libertad de expresión, la cual incluye el derecho a buscar, difundir y recibir información, esto, con la finalidad de asegurar la democracia, permitir el desarrollo y conseguir otros derechos; y, entre otros asuntos, aboga por el reconocimiento de la libertad de información como un derecho humano fundamental y la adopción de leyes de acceso a la información, atendiendo a la necesidad de que los gobiernos deben permitir el acceso y divulgación de información pública. (Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.articulo19.org/index.php?lang=es>, la cual se revisó el 07 de septiembre de 2015)

<sup>88</sup> La UNESCO es una agencia autónoma especializada compuesta por 195 miembros y 8 miembros asociados, que se fundó mediante la aprobación de la “Constitución de la UNESCO” el 16 de noviembre de 1945, en Londres, Inglaterra; sus órganos rectores son la Conferencia General, el Consejo Ejecutivo y la Secretaría; trabaja dentro de la Organización de las Naciones Unidas, creada el 24 de octubre de 1945 y compuesta por 193 Estados; su sede es en París, Francia, aunque tiene oficinas en diversos países, incluido México; su objetivo es contribuir a la paz y la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo; y estudia diversos temas, entre ellos, la construcción de sociedades del conocimiento integradoras recurriendo a la información y la comunicación, por lo que fomenta una comunicación libre, independiente y pluralista y el acceso a la información, aprovechando las tecnologías de la información y la comunicación. (Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.unesco.org/new/es/unesco/>, la cual se revisó el 07 de septiembre de 2015)

<sup>89</sup> La *Open Society Justice Initiative* es un programa operativo de la *Open Society Foundations* (fundada por George Soros en 1979, con sede en Nueva York, Estados Unidos, cuyo objeto es la construcción de democracias con gobiernos responsables ante ciudadanos participativos), que trabaja diversos temas, entre ellos, el de la libertad de información. (Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <https://www.opensocietyfoundations.org/about/boards/open-society-justice-initiative&prev=search>, la cual se revisó el 07 de septiembre de 2015)

<sup>90</sup> La OEA es un organismo regional creado en 1948 al suscribirse en Bogotá, Colombia, la “Carta de la OEA” que entró en vigencia en 1951; su sede principal se encuentra en Washington, D.C., teniendo como órgano supremo de dirección a la Asamblea General, donde participan los Estados miembros; se integra por 35 países independientes, incluido México; se fundó con el objetivo de lograr en sus Estados miembros un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia; los pilares que rigen su actuación son: la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo; y aborda, entre otros temas, el acceso a la información pública. (Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.oas.org/es/es>, la cual se revisó el 07 de septiembre de 2015)

## REFERENTES INTERNACIONALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

**Artículo 19º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):** “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.”

**Artículo 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la OEA (1969):** “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

**Artículo 19º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas (1976):** “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.”

**Artículos 3º y 16º de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer de las Naciones Unidas (1981):** “Artículo 3: Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre; y Artículo 16: 1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:...e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos...”

**Texto intitulado “El derecho del público a saber” presentado por Artículo 19 (1999):** define nueve principios dentro de las legislaciones sobre la libertad de información, consistentes en 1) Máxima divulgación, 2) Obligación de publicar, 3) Promoción de la transparencia en la Administración Pública, 4) Régimen restringido de excepciones, 5) Procedimiento para facilitar el acceso, 6) Coste, 7) Reuniones abiertas, 8) Precedencia de la divulgación, y 9) Protección de quienes revelen actuaciones indebidas.

**Artículo 4º de la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la OEA (2001):** “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.”

**Texto intitulado “El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública”, elaborado por Alejandro Fuenmayor Espina y publicado por la UNESCO (2004):** integra un análisis doctrinario, un ejercicio de derecho comparado y establece una ley modelo en materia de acceso a la información pública con los siguientes siete capítulos 1) Disposiciones generales, 2) El derecho de acceso a la información pública y la transparencia en la Administración Pública, 3) La información personal, confidencial y de acceso restringido, 4) El procedimiento administrativo de acceso a la información pública, 5) El Instituto Nacional de Información y Comunicación Pública, 6) Sanciones aplicables, y 7) Disposiciones finales y transitorias.

**Principios sobre el derecho a saber establecidos por la “Open Society Justice Initiative” (2005):** 1) El acceso a la información es un derecho de todos, 2) El acceso es la norma – la secrecía es la excepción, 3) El derecho aplica a todos los entes públicos, 4) Realizar solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito, 5) Los funcionarios tienen la obligación de ayudar a los solicitantes, 6) Las negativas deben estar justificadas, 7) El interés público tiene prioridad sobre la secrecía, 8) Todas las personas tienen el derecho de apelar una decisión adversa, 9) Los organismos públicos deben publicar de manera pro-activa información central, y 10) El derecho debe ser garantizado por un órgano independiente.

**“Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública” aprobada por la Asamblea General de la OEA (2010):** propone una ley modelo que integra los siguientes ocho apartados 1) Definiciones, alcance y finalidades, derecho de acceso e interpretación, 2) Medidas para promover la apertura, 3) Acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas, 4) Excepciones, 5) Apelaciones, 6) Comisión de Información, 7) Medidas de promoción y cumplimiento, y 8) Medidas transitorias.

**Fuente:** Elaboración del autor con base en la información contenida en las siguientes direcciones electrónicas: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm), <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>, <https://www.article19.org/pages/es/freedom-of-information.html>, [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm), [http://portal.unesco.org/es/file\\_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+D+E+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf](http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DERECHO+D+E+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf), [https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3381/1/diez\\_principios\\_sobre\\_el.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3381/1/diez_principios_sobre_el.pdf) y [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2607\\_XL-O-10.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10.pdf), las cuales se revisaron en el mes de septiembre de 2015.

Conforme a estas consideraciones (e incluso sentencias emitidas por organismos internacionales que favorecen la transparencia, tal y como el caso *Claude Reyes vs Chile* de 2006), se tiene un consenso sobre los elementos primordiales que requieren tomarse en cuenta para el diseño de instrumentos jurídicos que aseguren un efectivo acceso y divulgación de información pública.

Ahora bien, el primer registro formal en materia de transparencia se tiene en Suecia con la publicación de la “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas” en el año de 1766 (impulsada por el sacerdote y diputado Anders Chydenius, quién se inspiró en las prácticas del “Buró de Censura Imperial de China”, consistentes en vigilar al gobierno y sus funcionarios y exhibir sus incompetencias, ineficiencias y prácticas de corrupción)<sup>91</sup>; aunque en México y el mundo constituye un tema medianamente reciente que hoy goza de gran atracción en los ámbitos político y académico frente a una seria crítica de un ejercicio del poder opaco y discrecional que se ha conjugado con otras problemáticas.

Conforme a datos del “*Centre for Law and Democracy*”<sup>92</sup>, organización no gubernamental fundada en el año 2010 que preside Toby Mendel, del sitio de Internet “*Right2info.org*” lanzado en el año 2008 por la “*Open Society Justice Initiative*” donde colaboran expertos de diversos países del mundo para reunir información sobre el marco jurídico para el derecho de acceso a la información<sup>93</sup>, así como información contenida en Ackerman y Sandoval, a continuación se muestra una lista cronológica (actualizada hasta el año 2016) de los países que cuentan con disposiciones legales para garantizar el acceso y divulgación de información pública:

<sup>91</sup> Ackerman, John y Sandoval, Irma, “Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”, México, IFAI, 2005, p. 13.

<sup>92</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.rti-rating.org/country-data/>, la cual se revisó el 20 de enero de 2017. (El “*Centre for Law and Democracy*” es una organización fundada en el año 2010 con sede en Canadá, presidida por Toby Mendel, que trabaja para promover, proteger y desarrollar los derechos humanos que sirven de fundamento o apoyo a la democracia, incluido el derecho a la libertad de expresión, a votar y participar en la gobernanza, al acceso a la información y la libertad de reunión)

<sup>93</sup> Disponible para su consulta en las siguientes direcciones electrónicas: [www.right2info.org](http://www.right2info.org) y <https://www.opensocietyfoundations.org.about>, las cuales se revisaron el 01 de septiembre de 2015.

<b>PAÍSES EN EL MUNDO CON REGLAMENTACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA</b>	
<b>AÑO</b>	<b>PAÍS</b>
1766	Suecia
1888	Colombia
1951	Finlandia
1966	Estados Unidos
1970	Dinamarca Noruega
1978	Francia Países Bajos
1982	Australia Nueva Zelanda
1983	Canadá
1987	Austria Filipinas
1990	Italia
1991	Holanda
1992	Hungría Ucrania España
1993	Portugal
1994	Belice Bélgica
1996	Islandia Lituania Corea del Sur
1997	Tailandia Irlanda
1998	Israel Letonia
1999	República Checa Albania Georgia Grecia Japón Liechtenstein Trinidad y Tobago Sudáfrica
2000	Inglaterra Bosnia y Herzegovina Bulgaria

	Moldavia Eslovenia Estonia Eslovaquia
2001	Polonia Rumania
2002	Panamá Pakistán México Jamaica Perú Tayikistán Uzbekistán Zimbabwe Angola Costa Rica
2003	Croacia India Kosovo Armenia Turquía Argentina San Vicente y las Granadinas
2004	República Dominicana Serbia Suiza Ecuador Antigua y Barbuda
2005	Uganda Taiwán Azerbaiyán Montenegro Alemania
2006	Honduras Macedonia
2007	Nicaragua China Nepal Kirguistán Jordania
2008	Etiopía Chile Guatemala Uruguay Bangladés



	Islas Cook Indonesia Malta
2009	Rusia Irán
2010	República de Guinea Liberia República de Kenia
2011	Nigeria Túnez Brasil El Salvador Guyana Mongolia República del Níger
2012	Yemen
2013	Costa de Marfil Ruanda Sierra Leona Sudán del Sur
2014	Mozambique Paraguay Afganistán Maldivas
2015	Sudán Kazajstán Burkina Faso
2016	República Togolesa República Socialista de Vietnam República Democrática Socialista de Sri Lanka

**Fuente:** Elaboración del autor con apoyo en información contenida tanto en Ackerman, John y Sandoval, Irma, "Leyes de Acceso a la Información en el Mundo" (pág. 23), como en los sitios de Internet *Right2info.org* y "*Centre for Law and Democracy*".

Los datos presentados muestran que hoy en día aproximadamente 114 países del mundo cuentan con reglas formales (legales y/o constitucionales) para regular el acceso y divulgación de información pública dentro de su demarcación, aunado a que si bien desde 1766 hasta 1999 sólo habían 36 países con alguna disposición legal en la materia, del 2000 al 2016 se incorporaron a la lista 78 países más, lo que quiere decir que en el siglo XXI se dio gran importancia al diseño de marcos jurídicos que permitieran la implementación de la transparencia, espacio temporal en el que se ubica México.

Conforme a un estudio mundial sobre leyes de acceso a la información gubernamental, David Banisar ha reconocido que el auge de la transparencia (cuyos efectos inciden tanto en la sociedad

como en el gobierno) responde a demandas de organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, grupos ecologistas o medidas adoptadas por los propios gobiernos (presiones internas); que hay un importante impulso de instancias e instrumentos jurídicos internacionales (acuerdos, tratados, planes de trabajo, declaraciones, etc.) para que los países del mundo establezcan leyes de libertad de información dentro de la lucha contra la corrupción o la protección del medio ambiente (presiones externas); que se ha reconocido al acceso a la información como un derecho humano; y que países de todos los continentes han adoptado leyes de acceso a la información, mientras otros han enmendado y mejorado sus leyes; sin embargo, también señala que falta trabajo por hacer debido a la persistencia de la cultura del secreto, a leyes que no son adecuadas y promueven el acceso sólo en nombre, a la falta de demanda, a altos costos, resistencias del gobierno y excepciones o retrasos, precisando que la ley es sólo el principio y su utilidad depende de una efectiva implementación<sup>94</sup>.

En este sentido, Toby Mendel ha afirmado que el derecho de acceso a información en posesión de organismos públicos y las leyes que dan efecto a este derecho son un medio esencial para el logro de la transparencia (obligación de los agentes estatales para operar de manera abierta), pero que deben contener ciertos criterios esenciales, tales como garantías claras del derecho, amplia aplicación del derecho, divulgación proactiva de información significativa, reuniones abiertas de órganos públicos de decisión, procedimientos claros para procesar solicitudes de información, régimen claro y restringido de excepciones, sistema de apelaciones, sistema de sanciones y protecciones, medidas para promover su implementación y datos abiertos<sup>95</sup>.

De acuerdo con estas consideraciones, cabe destacar que conforme a la “Clasificación Global de Derecho a la Información” México ha sido distinguido como el país con el mejor marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información pública (“Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, publicada el 04 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación-DOF) al haber obtenido en el año 2016 las mejores puntuaciones en los siguientes rubros: derecho de acceso, alcance, procedimientos de solicitud, excepciones y denegaciones, apelaciones, sanciones y medidas promocionales (61 indicadores)<sup>96</sup>, aunque cabe precisar que se trata sólo de una evaluación normativa que no analiza la calidad de implementación, de hecho el estudio indica que hay países con débiles instrumentos jurídicos pero con mayor apertura y viceversa, que cada país atiende en grados diversos los parámetros de evaluación y que en todos los países se tiene un constante ajuste normativo conforme a nuevas evaluaciones y recomendaciones.

Es por ello que resulta fundamental que los avances formales en materia de transparencia logrados en México y que el cumplimiento de exigencias, compromisos y estándares internacionales se traduzcan en prácticas efectivas que garanticen el acceso y divulgación de información pública con impactos significativos en la realidad para lograr una verdadera publicidad de la gestión gubernamental.

---

<sup>94</sup> Banisar, David, “Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Acces to Government Information Laws”, United Kingdom, Privacy International, 2006.

<sup>95</sup> Mendel Toby, Meyer-Resende, Michael, Maib-Chatré, Evelyn, Serrato, Raymond and Stark, Irina, “International Standards on Transparency and Accountability”, Centre for Law and Democracy – Democracy Reporting International, Briefing Paper 47, March 2014.

<sup>96</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/RTI-en-espanol.pdf>, la cual se revisó el 20 de enero de 2017.

## 2.1.2 La larga trayectoria de la transparencia y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en México

La incorporación de la transparencia a la agenda gubernamental y su reglamentación, así como la creación y evolución del máximo organismo garante, se explican por los esfuerzos realizados durante 39 años por múltiples actores, cuyos efectos culminaron en distintos hechos decisivos que resulta pertinente estudiar para comprender el caso mexicano.

En primer lugar, se tiene el **reconocimiento constitucional del derecho a la información** a través de la reforma del artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), de fecha 06 de diciembre de 1977, cuyo propósito fue agregar la siguiente oración: "...el derecho a la información será garantizado por el Estado."<sup>97</sup>. Esta modificación constituyó tan sólo el primer paso que permitiría abrir la discusión sobre la importancia de conocer la información en manos de las organizaciones gubernamentales.

No obstante, dicha reforma constitucional se limitó a enunciar el derecho a la información (prerrogativa para atraerse información, recibir información e informar) y su tutela por parte del Estado sin reglamentación alguna, ni práctica efectiva por falta de instrumentos, auspiciando la resistencia del gobierno para hacer públicas sus actividades.

Detrás de este vacío se encuentra un evidente desinterés por parte de la clase política que dentro del contexto de la "Reforma Política" se enfocó al tema electoral con la finalidad de hacer frente a una crisis política tras un proceso electoral seriamente criticado en el que José López Portillo (1976-1982) fue el único candidato a la Presidencia de la República. Relegando el derecho a la información, la atención se centró en modificar las reglas del juego electorales para revitalizar el sistema de partidos y ofrecer una opción de acción política legítima a otros grupos pero sin perder el control del poder político, puesto que en la práctica la oposición no obtuvo la fortaleza suficiente para equilibrar las fuerzas en el Congreso Unión y el sexenio concluyó con una crisis económica y problemas políticos que derivaron en la necesidad de fortalecer la incipiente democracia mexicana<sup>98</sup>.

A pesar de que dicha reforma se enmarca dentro de un proceso democratizador, lo cierto es que constituyó una decisión y acción desde arriba (Ejecutivo Federal) que no consideró seriamente definir el modo en que operaría el derecho a la información y, en consecuencia, se paralizó el avance en materia de derecho de acceso a la información pública y transparencia junto con su organismo garante<sup>99</sup>.

---

<sup>97</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf) la cual se revisó el 03 de septiembre de 2015.

<sup>98</sup> Para una revisión de la "reforma política", consúltese: "Sentimientos de la Nación del Museo Legislativo", disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: [http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm), la cual se revisó el 03 de septiembre de 2015.

<sup>99</sup> Al respecto, Jacqueline Peschard ha reconocido que en México el proceso de transición a la democracia estuvo centrado en lograr elecciones limpias, confiables y disputadas y en construir un sistema de partidos plural y competitivo, para después incorporar al debate público los temas de transparencia y el acceso a la información como un segundo escalón en la democratización que pondría el énfasis en la administración del gobierno. (Adaptación del autor: Peschard,

Como resultado de una inexistente regulación de la reforma al artículo sexto constitucional, se tuvieron diversas interpretaciones del derecho a la información, tal y como se desprende de los casos resueltos (masacre en Aguas Blancas, Guerrero, entre otros) por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los Tribunales Colegiados<sup>100</sup>, donde se contrapuso, en términos generales, si éste derecho constituía una garantía social o individual, si era una garantía a favor de los partidos políticos para difundir información o si era una garantía para que los individuos solicitaran información al gobierno, si se basaba en el respeto a la verdad para el mejoramiento de la conciencia ciudadana y era una garantía de la sociedad y no sólo de los partidos políticos, si para acceder a información pública era necesario o no acreditar algún interés jurídico, si el derecho a la información tenía límites o no y cuáles eran sus alcances, y si resultaba una garantía que requería de una legislación secundaria a cargo del Poder Legislativo.

Ante los intentos de avance y retroceso, quedaba manifiesta la necesidad legislar sobre el derecho a la información para especificar sus alcances, límites, requisitos y modo de funcionamiento. El reto era claro, lograr el ingreso a los registros documentales del gobierno y transparentar su gestión (tal y como lo manifestaron en el año 1994 diversos académicos y políticos en el documento intitulado “20 compromisos por la democracia”, precisando que se debía reglamentar el derecho ciudadano a la información<sup>101</sup>), haciendo frente a la resistencia de un gobierno hermético donde no se tenía una cultura de apertura y se veía la información como un bien propiedad del funcionario, mismo que no se responsabilizaba ante los ciudadanos.

No obstante las confusiones y tensiones existentes, debían transcurrir 25 años para integrar a la agenda gubernamental el derecho de acceso a la información pública como una vertiente del derecho a la información (cuyo sentido es más amplio), puesto que no formaba parte de los temas a considerar.

En suma, se observa que este paso inicial se centró en el modo en que se lograría acceder al poder político con base en una decisión y acción unilateral del gobierno y una falta de presión social intensa que terminó postergando la revisión del modo en que efectivamente se ejercía el poder político, de manera que la democracia mexicana intentó avanzar sin tomar en cuenta a la transparencia y su organismo garante hasta inicios del siglo XXI.

En segundo lugar, a principios del siglo XXI, destaca **el establecimiento del marco normativo que reglamentaría a nivel federal en México la transparencia y su organismo garante**, como resultado de distintos esfuerzos previos tras abrirse una ventana de oportunidad<sup>102</sup>. Si en 1977 fue la “reforma política”, en el año 2002 tenemos otro evento importante como consecuencia de la llamada “alternancia en el poder” en la que el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox Quesada, llegó a la Presidencia de la República tras una pérdida gradual del control en el ámbito

---

Jacqueline, “Los claroscuros de la transparencia”, México, Revista del Seminario de Cultura Mexicana, Primera Época, Año 4, Número 6, 2014, p. 22)

<sup>100</sup> Para una revisión de diversos casos al respecto, consúltese: Merino, Mauricio (Coordinador), *op. cit.*, 2005, pp. 59-62, así como López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, 2005, pp. 34-47.

<sup>101</sup> Desplegado de ciudadanos, “Veinte compromisos por la democracia”, México, Revista Proceso, 17 de enero de 1994.

<sup>102</sup> Conforme al enfoque de corrientes múltiples de John Kingdon, dentro de la teoría de políticas públicas, se advierte la conjunción de los tres elementos necesarios para el cambio en la política de transparencia: percepción del problema, propuesta de soluciones al problema y un contexto de cambio político-electoral; los cuales se unieron en una ventana de oportunidad. (Adaptación del autor: Sabatier, Paul, “The Need for Better Theories”, en *Theories of the Policy Process*, EUA, Westview Press, 2007, p. 11.)

electoral por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), teniendo como antecedentes el fraude electoral de 1988 donde perdió Cuauhtémoc Cárdenas las elecciones federales, la pérdida de la gubernatura de Baja California en 1989, la pérdida de la capital de la República y la mayoría en el Cámara de Diputados en el año 1997, así como la pérdida de la mayoría en la cámara de Senadores en el año 2000.

En esta situación inédita que culminó con 70 años consecutivos de control hegemónico del PRI (creado en el año de 1946 y precedido por el Partido de la Revolución Mexicana de 1938 y el Partido Nacional Revolucionario de 1929), se logró retomar y posicionar en la agenda pública y gubernamental la problemática que representaba la falta de flujo de información entre gobernantes y gobernados; de hecho, en su toma de protesta del 01 de diciembre de 2000, el Presidente Electo precisó diversas reformas a efectuar, destacando entre ellas la transparencia en la tarea de gobierno para anular la corrupción y el engaño<sup>103</sup>.

Es así que en lo que algunos consideraron un nuevo escenario con altas expectativas para el tránsito a una verdadera democracia (en función de un juego político más competitivo entre distintos grupos y la posibilidad de tomar distancia del modo de gobernar del PRI e introducir nuevos temas), se abrió paso a la discusión sobre el derecho a la información en su vertiente de derecho de acceso a la información pública, así como al tema de la transparencia y su organismo garante.

En este punto se considera fundamental el trabajo realizado por un grupo de periodistas, académicos y miembros de diferentes organizaciones que impulsaron la reglamentación del derecho de acceso a la información pública, específicamente, y de manera paralela la transparencia, mediante un trabajo coordinado con actores políticos de diversas fuerzas políticas y el Gobierno Federal.

Concretamente el denominado “Grupo Oaxaca” fue pieza clave en diferentes momentos para impulsar el derecho de acceso a la información pública y, concretamente, la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (LFTAIPG), publicada en el DOF el 11 de junio de 2002, misma que contemplaba la creación del entonces organismo garante denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Al respecto, Juan Francisco Escobedo ha descrito el trabajo efectuado por dicho grupo en el que participó, destacando cuatro fases fundamentales<sup>104</sup>.

En cuanto a la primera fase, se tiene que el Grupo Oaxaca parte de la “Declaración Oaxaca”, de fecha 24 de mayo de 2001, derivada de una reunión en torno al “Seminario de Derecho a la Información”. En dicha declaración, académicos, periodistas, activistas de la sociedad y editores de medios de comunicación (agrupados en una Comisión Técnica con ejercicio colegiado), con la finalidad de traducir en una norma jurídica el derecho ciudadano a saber y fortalecer la democracia, precisaron los siguiente seis elementos que una ley de acceso a la información pública debería contener:

---

<sup>103</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LVIII/1ro/1or1/dic/20001201.html>, la cual se revisó el 28 de marzo de 2016.

<sup>104</sup> Escobedo, Juan Francisco, “La invención de la transparencia”, México, Editorial Porrúa, 2010, pp. 37-51.

- a) Crear un texto constitucional breve y conciso que consagre el principio en el que la información es algo que pertenece, en primera instancia, al ciudadano.
- b) Crear el derecho ciudadano para acceder a datos, archivos, registros y todo tipo de dato informativo en manos de los órganos del Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y empresas privadas que reciben recursos públicos, conforme a los estándares democráticos internacionales en la materia.
- c) Crear la obligación de los órganos del Estado para proporcionar la información requerida, estableciendo las sanciones adecuadas a los servidores públicos que incumplan con el deber de informar, sin causa justificada.
- d) Identificar las excepciones que como tales serán mínimas para el acceso a la información pública.
- e) Crear la figura de una autoridad independiente, que deberá tener a su cargo la importantísima tarea de intervenir cuando haya controversias en casos excepcionales sobre la naturaleza de la información solicitada a los órganos del Estado; es decir, si se trata de información pública o de información restringida.
- f) La iniciativa tendría que incluir en el apartado de transitorios reformas al Código Penal, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y todas aquellas leyes y reglamentos que se opongan al derecho de la sociedad a saber de la actuación de los gobernantes.”<sup>105</sup>

Por lo que refiere a la segunda fase, se observa que el Grupo Oaxaca paso de exigir la creación de una ley en materia de acceso a la información pública a elaborar un proyecto, siendo que el borrador elaborado por el Gobierno Federal distaba mucho de los elementos considerados previamente. Es así que, en un primer momento, propusieron y difundieron un “Decálogo del Derecho a la Información”, donde se contenían los siguientes diez principios: 1. Derecho humano universal, 2. La información pública le pertenece a las personas, 3. Máxima apertura de los poderes del Estado, 4. Obligación de publicar y entregar información que posee el Estado, 5. Procedimientos ágiles, sencillos y a costos mínimos, 6. Mínimas excepciones a la norma, 7. Organismo autónomo para promover la apertura y resolver controversias, 8. Tras la pista del dinero, 9. Consistencia jurídica, y 10. Promoción del federalismo; para en un segundo momento, el 11 de octubre de 2001, presentar ante funcionarios del Gobierno Federal y legisladores una iniciativa de ley (“Ley Federal de Acceso a la Información Pública”).

La tercera fase se pueden resumir en una tensa confrontación entre un sector de la sociedad que impulsó un proyecto distinto al del gobierno, logrando posicionarse en la agenda pública y gubernamental. Así, si bien el 1 de diciembre de 2001 el Poder Ejecutivo Federal envió al Congreso su iniciativa de ley, el Grupo Oaxaca se instaló en la Cámara de Diputados para obligar una revisión simultánea de los dos proyectos de ley. Como resultado de estas acciones, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el PRI, el Partido del Trabajo (PT), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Convergencia por la Democracia terminaron suscribiendo la iniciativa del Grupo Oaxaca, misma que se presentó el 06 de diciembre de 2001 ante el Pleno de la Cámara de Diputados.

En la última fase, se tiene registro de una intensa negociación entre el Grupo Oaxaca, Gobierno Federal y legisladores, respecto de las iniciativas de ley presentadas, lo cual constituyó un ejercicio de cabildeo importante que derivó en la aprobación del dictamen final el 24 de abril de 2002 en la Cámara de Diputados y el 30 del mismo mes y año en la Cámara de Senadores, dando origen a la LFTAIPG y su organismo garante.

---

<sup>105</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.amed.com.mx/oaxaca2.html>, la cual se revisó el 05 de septiembre de 2015.

Resumiendo, este segundo importante avance formal logra definir y poner en marcha el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y el organismo garante en la materia, en virtud de la presión ejercida (de abajo hacia arriba) por un importante grupo que libró una batalla frente a las prevalecientes resistencias de un gobierno mediante un proceso de tensión que no constituyó una concesión de la clase política y sigue ajustándose hasta la fecha.

Con la aprobación de la ley federal, la reglamentación de la transparencia se extendió en todo el territorio nacional. De hecho, algunas entidades publicaron sus leyes en materia de transparencia y acceso a la información desde el año 2002 (a la par de la legislación federal) como Aguascalientes, Jalisco, Michoacán, Querétaro y Sinaloa (el entonces Distrito Federal publicó su ley en el año 2003); sin embargo, otras hasta los años 2006 y 2007, tales como Chiapas, Hidalgo, Oaxaca y Tabasco. Y si bien para inicios del año 2007 todas las entidades federativas tenían su ley en la materia, cabe mencionar que existe una amplia diversidad en su contenido y asimetrías en el modo de operación, de manera que a nivel nacional se tiene un gran reto que hoy en día se espera afrontar mediante la homogenización del marco jurídico aplicable en todo el territorio nacional (todas las entidades federativas) y para cualquier organización de gobierno (todos los niveles y figuras), pero no podemos soslayar que se parte de experiencias claramente diferenciadas.

En tercer lugar, se encuentra la **definición de reglas generales en materia de transparencia a partir de una segunda reforma al artículo sexto constitucional**, de fecha 20 de julio de 2007, después de 30 años sin alteración alguna, cuyo resultado fue establecer un segundo párrafo con siete principios y bases sobre el derecho de acceso a la información pública, la transparencia y su organismo garante (entre otros elementos), siendo obligatoria su observancia en todo el territorio nacional, por lo que la Federación, las entidades federativas y el extinto Distrito Federal quedaron obligados a expedir nuevas leyes o modificar las existentes (para el año 2010: 19 estados reformaron su legislación, 12 expidieron nuevas leyes, y sólo Hidalgo y la Federación no hicieron modificación alguna) e implementar sistemas electrónicos para tramitar solicitudes y resolver controversias.

Dicha reforma quedó redactada en los términos siguientes:

**Artículo 6º. (...)**

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.
- VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

**Fuente:** Elaboración del autor conforme a la información contenida en la siguiente dirección electrónica: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm), la cual se revisó el 20 de septiembre de 2015.

Al respecto, Sergio López Ayllón ha señalado que el decreto por el que se adiciona un segundo párrafo, con siete fracciones, al artículo 6º constitucional derivó del problema que representaban las variaciones normativas en las diferentes legislaciones en materia de transparencia, situación que tuvo como respuesta la “Iniciativa Chihuahua”, documento elaborado por un grupo de Gobernadores (Aguascalientes, Chihuahua, Distrito Federal, Veracruz y Zacatecas) que fue presentado al Congreso de la Unión en el año 2006 para integrar criterios mínimos al respecto. En este sentido, ha afirmado que la reforma estableció el acceso a la información como un derecho fundamental de todos los mexicanos (ámbito de libertad que la CPEUM reconoce a las personas frente al Estado); marcó el inicio de un proceso de cambio institucional y cultural para perfeccionar las instituciones, facilitar la rendición de cuentas y construir mejores ciudadanos; y constituyó un éxito basado en un amplio consenso de actores políticos y sociales que permitió consolidar la batalla por ampliar los derechos de los mexicanos que se inició en 1977; sin embargo, también ha reconocido que resultó insuficiente para transformar la realidad y la cultura política de gobernantes y gobernados, aunado a que más allá del diseño legal, se necesitaban considerar capacidades institucionales, recursos humanos y financieros, así como el entorno cultural<sup>106</sup>.

Con la vigencia del diseño institucional federal y la proliferación discontinua de leyes locales en materia de transparencia (2002-2007), así como su implementación en todo el país, se advirtió la necesidad de contar con un referente constitucional que estableciera condiciones mínimas a considerar en todas las legislaciones frente a las asimetrías manifiestas en las normas y prácticas de los diferentes niveles de gobierno y ámbitos territoriales, aunque a pesar de los ajustes efectuados, en la práctica permaneció dicha problemática, tal y como se desprende del referido “Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados y la Federación” (2014), donde se evidenciaron asimetrías respecto a sujetos obligados, órganos garantes, obligaciones de transparencia, requisitos de acceso a la información, procedimiento de acceso a la información, procedimiento de revisión, clasificación de información, datos personales, medios electrónicos y sanciones.

Sin duda se trata de una reforma importante al definir con claridad reglas básicas de observancia generalizada en materia de transparencia, puesto que define la información en posesión del gobierno como pública (bien colectivo) y reservable temporalmente (bajo prueba de daño a un interés público o intereses superiores de la sociedad), establece el principio de máxima publicidad (en favor de una limitación de la reserva, permite versiones públicas), protege datos personales, permite el acceso de manera gratuita y sin requerir justificación o acreditar interés alguno, plantea mecanismos de acceso y revisión expeditos, prevé la intervención de organismos especializados e imparciales con autonomía (operativa, de gestión y de decisión), obliga al gobierno a preservar sus

<sup>106</sup> López Ayllón, Sergio, *op. cit.*, 2009, pp. 8, 14-15, 17, 61-63.



documentos (implica preservación de documentos y tratamiento cuidadoso) y publicar información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de recursos públicos (incluyendo los entregados a personas físicas o morales), y establece sanciones ante la inobservancia de tales reglas.

Es importante enfatizar que la reforma contempló la existencia de organismos garantes especializados e imparciales en materia de transparencia dotados de autonomía operativa, de decisión y de gestión (incluyó al entonces IFAI y organismos locales), a efecto de desempeñarse de manera independiente en la resolución de controversias entre solicitantes y sujetos obligados.

Sin embargo, tales pretensiones por demás benéficas en nuestra democracia no significaron automáticamente el rompimiento de un modo de gobernar monopolizador, vertical y cerrado. Se trató nuevamente de un avance formal que a pesar de sus amplias pretensiones siguió haciendo frente a resistencias en gobernantes y gobernados para un uso efectivo y profundo.

Previo al siguiente hecho trascendente, cabe mencionar que el artículo 6º constitucional fue objeto de dos reformas ulteriores: la primera, de fecha 13 de noviembre de 2007, que sólo incluyó el derecho de réplica; mientras que la segunda, de fecha 11 de junio de 2013, introdujo expresamente el derecho de las personas para acceder a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas por cualquier medio de expresión, aunado a que se incorporó, como tema adicional, aspectos sobre radiodifusión y telecomunicaciones (apartado “B”).

Además, resulta pertinente señalar que con la “Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares”, publicada en el DOF el 05 de julio de 2010 y sin reforma hasta la fecha, el organismo garante paso de llamarse Instituto Federal de Acceso a la Información Pública a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (aunque conservó el acrónimo IFAI), adquiriendo la tarea fundamental de proteger los datos personales en manos de personas físicas o morales de carácter privado, regular su tratamiento, garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas, difundir el conocimiento del derecho a la protección de datos personales, promover su ejercicio y vigilar la observancia de las disposiciones jurídicas en la materia (lo que complementa su competencia sobre datos personales en posesión de organizaciones gubernamentales), en congruencia con lo previsto en el artículo 16º constitucional, donde se establece que toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición.

En cuarto lugar, sobresale el **robustecimiento de los principios y bases en materia de transparencia y el otorgamiento de autonomía constitucional al máximo organismo garante** en virtud de una quinta reforma al artículo 6º constitucional (modifica tres fracciones e incluye una adicional dentro del apartado “A”), de fecha 07 de febrero de 2014, cuyo efecto principal fue ampliar y homologar los alcances normativos de la transparencia en todo el territorio nacional y modificar la naturaleza jurídica del organismo garante, ampliando su ámbito de competencia y atribuciones.

Dentro de lo que se puede considerar la apertura de otra ventana de oportunidad, podemos observar la conjunción de tres elementos: problemas derivados de una implementación asimétrica de las legislaciones sobre transparencia y la autonomía parcial del organismo garante; la existencia de una

serie de peticiones y propuestas (desde el ámbito académico y gubernamental) para ampliar los alcances de la transparencia y transformar al organismo garante<sup>107</sup>; y el contexto electoral para el cambio en el Poder Ejecutivo Federal en el año 2012; a partir de los cuales se logró impulsar un avance normativo importante en materia de transparencia.

Diez días después del 31 de agosto de 2012, fecha en la que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación entregó a Enrique Peña Nieto la constancia de mayoría que lo acreditó como Presidente Electo para el periodo del 01 de diciembre de 2012 al 30 de noviembre de 2018<sup>108</sup>, esto es, el 10 de septiembre de 2012, el actual Presidente de la República, acompañado de su equipo de transición gubernamental (encabezado por Luis Videgaray Caso, actual titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores), presentó su primera iniciativa de ley con la pretensión de fortalecer la transparencia, dotar de plena autonomía a su organismo garante y ampliar sus competencias y facultades dentro del marco de un gobierno democrático y transparente que afirmó encabezaría, de manera que la entregó a los senadores del PRI y del PVEM para ser presentada y votada en el Congreso de la Unión<sup>109</sup>.

Pero a pesar de la exaltación de la iniciativa presentada<sup>110</sup>, es necesario señalar que de su revisión es posible advertir que si bien hay elementos progresistas (autonomía constitucional del organismo garante y ampliación de su estructura organizacional, competencia y atribuciones, así como creación de un sistema nacional en materia de transparencia y acceso a la información pública con base en una ley general y relaciones de coordinación con instancias a cargo de las materias de archivos y fiscalización), también se propusieron dos criterios de control sustanciales: nombramiento de los Comisionados por parte del Presidente de la República, con posibilidad de objeción por parte de la Cámara de Senadores o Comisión Permanente, y aptitud de los Presidentes de las Cámaras

---

<sup>107</sup> Al respecto, Sergio López Ayllón ha identificado los siguientes antecedentes previos a la reforma constitucional del artículo 6º en el año 2014: a) en los años 2006, 2007 y 2008 senadores de distintos partidos políticos presentaron proyectos de reforma a la LFTAIPG, así como varias iniciativas para reformar el artículo 6º constitucional, aunque ninguna de ellas prosperó por falta de consenso (incluso una que pretendía otorgar autonomía constitucional al organismo garante en el año 2011); b) en 2009 los tribunales colegiados comenzaron a profundizar en los principios de ponderación en conflictos entre el derecho a la información y el derecho a la privacidad (referencias al interés público); c) en 2010 el derecho a la información se ligó con el derecho a la protección del medio ambiente; d) en 2011 y 2012 el derecho a la información se interpretó como la regla de un Estado democrático en el que la información relativa a violaciones graves a los derechos humanos y los delitos de lesa humanidad no eran susceptibles de ser clasificados al afectar toda la sociedad (además cabe precisar que en 2011 se intentó volver impugnables las resoluciones del organismo garante ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa); y e) en el 2012 tras el triunfo del actual Presidente de la República y su anuncio para reformar el artículo 6º constitucional, se sucedieron diferentes iniciativas por parte del PRD (Alejandro Encinas), PRI-PVEM (equipo de transición del Presidente electo) y PAN (Laura Rojas) con importantes coincidencias que, con apoyo en diversas reuniones de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos en la materia, hoy se encuentran plasmadas en la legislación vigente. Conforme a dicho recuento, el autor concluye que dentro del periodo comprendido entre los años 2007 y 2014 el cambio más importante fue lograr una mejor comprensión del papel que jugaba la transparencia y el acceso a la información dentro de un concepto más amplio y complejo que es la rendición de cuentas. (Adaptación del autor: Peschard, Jacqueline (Coordinadora), "Hacia el Sistema Nacional de Transparencia", México, IJ/SUT-UNAM, 2016 pp. 11-32)

<sup>108</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://aristeginoticias.com/3108/post-elecciones/pena-nieto-recibe-constancia-de-presidente-electo/>, la cual se revisó el 21 de diciembre de 2015.

<sup>109</sup> Disponible para su consulta en las siguientes direcciones electrónicas: <http://www.excelsior.com.mx/2012/09/10/nacional/858248>, <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/10/pena-nieto-presento-su-proyecto-para-el-ifai-a-senadores-del-pri-y-pvem>, <http://aristeginoticias.com/0909/mexico/presenta-epn-primeras-iniciativas-de-ley-este-lunes/> y <http://www.reporte.com.mx/presentacion-de-iniciativas-de-ley-de-pena-nieto>, las cuales se revisaron el 21 de diciembre de 2015.

<sup>110</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Iniciativa\\_ifai.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Iniciativa_ifai.pdf), la cual se revisó el 21 de diciembre de 2015.

de Diputados y Senadores, los Presidentes de los organismos autónomos y el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal para interponer recursos, especiales y excepcionales, ante la SCJN en asuntos que puedan amenazar la seguridad nacional.

Ahora bien, tras el proceso legislativo de revisión, discusión, modificación y aprobación, así como un discurso oficial cargado de buenos deseos, donde el Presidente de la República promulgó y calificó a la quinta reforma del artículo 6º constitucional como una “reforma de avanzada” a pesar de reconocer su inconsistencia con la percepción ciudadana<sup>111</sup>, se lograron avances normativos importantes aunque con ciertas limitantes.

A partir de la redacción final del artículo sexto constitucional, se identifican los siguientes cambios:

**Artículo 6º. (...)**

**A.** Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

**I.** 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 fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

**II.** (...)

**III.** (...)

**IV.** Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

**V.** Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

**VI.** (...)

**VII.** (...)

**VIII.** La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados,

<sup>111</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: [http://www.milenio.com/politica/Reforma\\_transparencia-promulgan\\_reforma-Pena\\_Nieto-Mexico-rendicion\\_de\\_cuentas\\_0\\_241176053.html](http://www.milenio.com/politica/Reforma_transparencia-promulgan_reforma-Pena_Nieto-Mexico-rendicion_de_cuentas_0_241176053.html), la cual se revisó el 21 de diciembre de 2015.

en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

(El énfasis añadido es del autor)

**Fuente:** Elaboración del autor conforme a la información contenida en la siguiente dirección electrónica: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_215\\_07feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf), la cual se revisó el 20 de septiembre de 2015.

Este conjunto de nuevas disposiciones fue acompañado por las siguientes condiciones:

- El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del artículo sexto constitucional, así como las reformas que correspondan a la LFTAIPG (entre otros instrumentos jurídicos), a más tardar un año después de la publicación de la reforma (07 de febrero de 2015).
- Las Legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (actual Ciudad de México) tendrán un plazo de un año para armonizar su normatividad.
- El Congreso de la Unión deberá expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de los archivos en los órdenes federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.
- El máximo organismo garante podrá ejercer las facultades de revisión y de atracción después de la entrada en vigor de las reformas a la ley secundaria que expida el Congreso de la Unión. En tanto el Congreso de la Unión expide las reformas a las leyes respectivas en materia de transparencia, el organismo garante ejercerá sus atribuciones y competencias conforme a lo dispuesto por el presente Decreto y la LFTAIPG.
- Los recursos financieros y materiales, así como los trabajadores adscritos al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, se transferirán al organismo público autónomo creado.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer 1) de las controversias constitucionales que se susciten entre dos órganos constitucionales autónomos (entre ellos el máximo organismo garante en materia de transparencia), y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; así como 2) de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la CPEUM, mismas que podrán ejercitarse por i) el máximo organismo garante en materia de transparencia en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales, o bien, por ii) los organismos garantes equivalentes en los estados de la República y el Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales o la Asamblea Legislativa.
- Podrán ser sujetos de juicio político (iniciado en la Cámara de Diputados) los comisionados del organismo garante establecido en el artículo sexto constitucional (también los miembros de organismos garantes autónomos en las entidades federativas, en caso de violaciones

graves a la CPEUM y las leyes que de ella emanen, o por manejo indebido de fondos y recursos federales; el proceso lo inician las Legislaturas Locales).

- Las Constituciones de los Estados (incluye a la Ciudad de México) establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6º de la CPEUM y la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.
- Cabe precisar que la sexta y última reforma al artículo sexto constitucional, de fecha 29 de enero de 2016, únicamente consistió en eliminar las referencias al Distrito Federal tras considerarse una entidad federativa más, esto, dentro de la reforma política de la Ciudad de México.

De lo anterior, se observa un clara ampliación de la regulación en materia de transparencia a nivel nacional (ley general), un mayor número de sujetos obligados, limitación de las declaraciones de inexistencia, autonomía constitucional del máximo organismo garante (y órganos locales) con la ampliación de su estructura organizacional, competencia y facultades, obligación de los sujetos obligados a divulgar información para rendir cuentas, y la coordinación entre órganos garantes, autoridades en materia de fiscalización, archivos y estadística para fortalecer la rendición de cuentas; aunque también se incluyó la posibilidad de que el Ejecutivo Federal, a través de la Consejería Jurídica, pueda interponer un recurso de revisión ante la SCJN en el caso que las resoluciones del máximo organismo garante puedan poner en peligro la seguridad nacional.

Con base en las referidas etapas decisivas, es evidente que con base en importantes demandas de parte de la sociedad, el acceso a la información pública, la transparencia y su máximo organismo garante han evolucionado de manera simultánea a través de un proceso de ajustes gradual y extenso, haciendo frente a la falta de voluntad de la clase política por transformar de manera contundente el modo de gobernar tradicional, cuyas problemáticas en materia de opacidad, corrupción e impunidad se han vuelto más evidentes, perpetuando un ambiente de desconfianza y falta de legitimidad en el gobierno.

La trayectoria seguida nos muestra los avances formales en materia de transparencia, el esfuerzo de distintos actores por su implementación, los retos y obstáculos superados, pero de ninguna manera significa en automático la generación de una ciudadanía informada y crítica de su gobierno, no se traduce en un conocimiento y uso pleno de derechos dentro de un gobierno democrático, no es más y mejor democracia ni relación intensa entre gobernantes y gobernados, de manera que permanece el riesgo de concebir los avances legales como letra muerta.

Sin duda los avances logrados representan cambios importantes en México; sin embargo, seguimos en una lucha por concretar las viejas aspiraciones de un país plenamente democrático. Para muestra, las vigentes manifestaciones ciudadanas de inconformidad con el gobierno, así como las discusiones y ajustes que advierten la necesidad de mejoras y avances en materia de transparencia con la finalidad de potenciar los resultados en la realidad.

Finalmente, cabe mencionar que como consecuencia de la reforma constitucional del año 2014, el 04 de mayo de 2015, se publicó la “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública” en el DOF. A partir de este nuevo instrumento jurídico el organismo garante adquiere el nombre de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), convirtiéndose en el máximo garante, promotor, *ombudsman*, tribunal y coordinador de la transparencia a nivel nacional, y se da paso a la creación de una serie de nuevas reglas que tienen la pretensión de robustecer y homologar (nuevamente) los criterios en materia de transparencia.

## 2.2 EL DISEÑO DEL MÁXIMO ORGANISMO GARANTE DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO

### 2.2.1 El IFAI: organismo garante inicial

El marco normativo que, a principios del siglo XXI, reglamentó por primera vez a nivel federal en México la transparencia, incluyó como uno de sus elementos esenciales la creación de un organismo garante, esto es, una organización dedicada exclusivamente a asegurar su observación y cumplimiento. A lo largo del tiempo, dicho organismo ha evolucionado y se ha modificado su diseño con importantes ajustes en su naturaleza jurídica, ámbito de competencia, integración de su máximo órgano de dirección, objetivos fundamentales y atribuciones, convirtiéndose en la actualidad en el máximo organismo garante de transparencia tras un importante proceso de transformación que se analiza a continuación.

El primer organismo garante de transparencia a nivel federal en México fue el IFAI (del 2002 al 2010 se denominó Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en adelante y hasta mediados del 2015 se nombró Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, conservando su acrónimo). Este definió su **naturaleza jurídica** con base en lo establecido en el artículo 33º de la LFTAIPG (publicada en el DOF el 11 de junio de 2002 y actualmente abrogada por la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, publicada en el DOF el 09 de mayo de 2016) y el “Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública”<sup>112</sup>(publicado en el DOF el 24 de diciembre de 2002).

El organismo garante en materia de transparencia fue creado, mediante Decretos promulgados por el entonces Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, como un organismo descentralizado (entidad paraestatal de control indirecto) de la Administración Pública Federal (APF)<sup>113</sup>, no

---

<sup>112</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002), la cual se revisó el 20 de diciembre de 2015.

<sup>113</sup> La Administración Pública forma parte del Poder Ejecutivo y constituye uno de los conductos por los cuales se manifiesta el Estado, ya que cuenta con la competencia y los medios para atender los intereses generales. En México, la APF está a cargo del Poder Ejecutivo Federal y se organiza bajo tres formas: i) centralización, existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide; ii) desconcentración, consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente; y iii) descentralización, tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central. Tales formas se insertan en el sector centralizado (se integra por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Órganos

sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

Tal diseño primigenio situó al entonces IFAI dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal, puesto que al considerarse un organismo descentralizado se ubicó dentro del sector paraestatal de la APF; y si bien esta condición no implicaba un vínculo directo, inmediato y jerárquico con el Presidente de la República (tal y como sucede con el sector centralizado y desconcentrado), subsistía una relación indirecta con un lazo de menor intensidad.

Se creó un organismo que al mismo tiempo que se encontraba alineado a la estructura administrativa del Poder Ejecutivo Federal, estaba a cargo de transparentar las decisiones y acciones de las dependencias y entidades que le estaban subordinadas, situación que suponía una autonomía e imparcialidad limitada, donde la confianza para el efectivo cumplimiento de sus atribuciones podría ponerse en duda por el tipo de relación establecida.

Respecto a su **ámbito de competencia**, hay que señalar que se encontraba limitado al Poder Ejecutivo Federal y su APF, y que incluso dentro de la propia estructura administrativa existían ciertas áreas cerradas al relacionarse con cuestiones neurálgicas de seguridad nacional (acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional).

El entonces IFAI sólo tenía competencia para, de manera directa, conocer asuntos relacionados con las dependencias del sector centralizado y las entidades del sector paraestatal (sujetos obligados) definidas en la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” (LOAPF), así como aquellos asuntos derivados de la relación entre éstas y las personas u organizaciones que recibían recursos públicos o ejercían funciones públicas.

Aun cuando la LFTAIPG integraba como sujetos obligados a los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otra órgano federal, lo cierto es que únicamente tenía una incidencia indirecta y débil.

Es así que a los otros sujetos obligados, esto es, el Poder Legislativo Federal (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, Comisión Permanente y Auditoría Superior de la Federación), el Poder Judicial de la Federación (SCJN, Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral), los órganos con autonomía constitucional (Instituto Federal Electoral actualmente Instituto Nacional Electoral, Comisión Nacional de los Derechos

---

Reguladores Coordinados y la Procuraduría General de la República) y en el sector paraestatal (se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos) de la APF, según lo establecen los artículos 90º constitucional, 1º de la “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, publicada en el DOF el 29 de diciembre de 1976, y 1º de la “Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República”, publicada en el DOF el 29 de mayo de 2009. (Adaptación del autor: Fraga, Gabino, “Derecho administrativo”, México, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, 2012, pp. 111 y 159-160)



Humanos, Banco de México, universidades, entre otros) y los tribunales administrativos (así como las organizaciones gubernamentales estatales y locales); se les permitió establecer sus propias reglas en materia de transparencia bajo algunos criterios generales previamente definidos y sólo se les obligó a generar informes anuales sobre su funcionamiento (artículos 61º y 62º de la LFTAIPG).

Resulta sumamente criticable y contradictorio que el propio creador de una ley y su organismo garante en materia de transparencia, el Poder Legislativo Federal, no se sometiera a la publicitación de sus actividades bajo estos instrumentos, siendo que resulta ser una organización gubernamental caracterizada por asumir la representación de los diversos sectores de la sociedad y constituir un espacio público de deliberación sobre asuntos de interés común. En congruencia con esta postura restrictiva, se determinó que la obtención de información relativa a los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales fuera de manera indirecta a través del extinto Instituto Federal Electoral (artículo 11º de la LFTAIPG), situación paradójica que supone entidades de interés público, encargadas de representar los intereses de la sociedad, escondidas en un segundo plano de control indirecto.

También, resultó lamentable que el Poder Judicial de la Federación se mantuviera ajeno a la regulación directa de la ley y su organismo garante al igual que los organismos autónomos, otorgándose de manera aislada sus propias reglas del juego.

En esta lógica limitativa, cabe mencionar que dentro del propio Poder Ejecutivo Federal, áreas como el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (SEGOB), el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (PGR), el Centro Federal de Protección a Personas (PGR), la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva (Policía Federal), la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada (PGR), el Estado Mayor Presidencial (Ejecutivo Federal), el Estado Mayor de la Defensa Nacional (SEDENA) y el Estado Mayor General de la Armada (SEMAR), a pesar de formar parte de los espacios de interés público, cuyas funciones son públicas, estuvieron exentas de la regulación de Comités de Información, unidades administrativas revisoras del cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia, supeditando tal responsabilidad al titular de la unidad administrativa respectiva, situación que auspicia la discrecionalidad con que trabajan dichas áreas (artículo 31º de la LFTAIPG).

Por lo que refiere a la **integración del órgano colegiado máximo de dirección o Pleno** del entonces IFAI, se advertía una evidente selección centralizada y discrecional a cargo del Ejecutivo Federal.

Los cinco Comisionados que conformaban el Pleno original (incluyendo el Comisionado Presidente, cuyo encargo duraba dos años y era renovable por una sola ocasión, según el artículo 36º de la LFTAIPG), eran nombrados por el Presidente de la República, existiendo la posibilidad de objeción a cargo de la Cámara de Senadores o Comisión Permanente bajo el principio de mayoría y dentro del plazo de treinta días. Su duración en el cargo se definió por siete años sin posibilidad de reelección, siendo removibles únicamente al trasgredir grave o reiteradamente los preceptos constitucionales y de la ley en la materia, al desarrollar actos u omisiones que afectaran las atribuciones del organismo garante, o bien, por sentencias que ameritaran pena corporal (artículo 34º de la LFTAIPG).

Tales criterios dejaban en completa libertad al Ejecutivo Federal para elegir aquellos Comisionados más convenientes a sus intereses y mantener el control de las atribuciones del organismo garante, a partir de lo cual su autonomía e imparcialidad se veía seriamente mermada.

En cuanto a los **objetivos fundamentales del IFAI**, se tiene que estaba encargado primordialmente de: **1)** promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, **2)** resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y **3)** proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades (artículo 33º de la LFTAIPG).

A estos tres ejes rectores, subyacía el cumplimiento de los amplios objetivos previstos en el artículo 4º de la LFTAIPG, a saber: proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos; transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados; mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos; y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

Al respecto, Ackerman señalaba que el IFAI se diseñó para funcionar simultáneamente como un *ombudsman* (en palabras de Sonia Venegas Álvarez, *ombudsman* es una palabra de origen sueco, surgida en 1809, que refiere una persona, funcionario de alto nivel, u organismo independiente que protege intereses de otros individuos y atiende quejas en contra de la administración pública<sup>114</sup>), responsable de fortalecer la cultura de la transparencia en el Estado y la sociedad, y como un tribunal administrativo, encargado de revisar las respuestas negativas emitidas por los sujetos obligados<sup>115</sup>.

Y efectivamente, dicho organismo garante fue diseñado como un representante del interés ciudadano, encargado de proteger e impulsar sus derechos en materia de acceso a la información pública y datos personales, así como un mediador entre sujetos obligados y particulares en lo relativo a controversias derivadas por solicitudes; sin embargo, hay que reconocer que tales cuestiones formales son condición necesaria más no suficiente para el logro de resultados significativos, ya que intervienen otros factores, a saber, políticos, recursos, capacidades, contexto, entre otros.

Finalmente, cabe mencionar que, para el cumplimiento de sus objetivos, las **atribuciones** (facultades consagradas en la norma) del organismo garante resultaban ser tanto de amplio alcance como de corto alcance.

Las atribuciones de amplio alcance se podían observar en su capacidad de interpretación del marco jurídico en la materia, favoreciendo el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información (artículo 6º de la LFTAIPG); en su capacidad de acceder en todo momento a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso (artículo 17º de la LFTAIPG); en su capacidad de emitir

---

<sup>114</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=863>, la cual se revisó el 01 de marzo de 2016.

<sup>115</sup> Ackerman, John, *op. cit.*, 2007, p. 9.

resoluciones (función quasi-jurisdiccional) y tomar decisiones de manera colegiada e independiente sin subordinarse a autoridad alguna (artículo 34º de la LFTAIPG); en su capacidad de establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial (artículo 37º, fracción III de la LFTAIPG); en su capacidad de subsanar las deficiencias de los recursos de revisión interpuestos por los particulares y suplir la queja a favor del recurrente (artículos 52º y 55º, fracción III de la LFTAIPG); y en su capacidad de sobreponer sus resoluciones a pesar de las inconformidades manifestadas por los sujetos obligados, puesto que son definitivas inatacables para éstos y no así para los particulares, quienes pueden recurrir al amparo ante el Poder Judicial de la Federación (artículo 59º de la LFTAIPG).

Y dentro de las atribuciones de menor alcance podían identificarse las siguientes: su capacidad para emitir únicamente recomendaciones a los sujetos obligados respecto al cumplimiento de las obligaciones de transparencia (16 criterios mínimos de información pública que debe ponerse a disposición del público y actualizarse) sin contar con mecanismos de revisión, ampliación, denuncia y sanción al respecto (artículos 7º y 37º, fracción V de la LFTAIPG); participar con el Archivo General de la Nación en la elaboración de criterios para la catalogación, clasificación y conservación de documentos administrativos, así como organización de archivos, sin estar en aptitud de realizar revisiones y sancionar irregularidades (artículo 32º de la LFTAIPG); limitarse a dar vista al Órgano Interno de Control cuando, durante los procedimientos, se detectaran probables responsabilidades en que hubieran incurrido los servidores públicos (artículo 56º de la LFTAIPG); promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos de manera opcional (artículo 37º, fracción XII de la LFTAIPG); y su capacidad de identificar causas de responsabilidad administrativa por el incumplimiento del marco jurídico en la materia, pero su incapacidad de imponer sanciones (administrativas: amonestación pública o privada, suspensión, destitución, sanción económica e inhabilitación, según se trate del funcionario, daño, condiciones y gravedad; esto, independientemente de las responsabilidades y sanciones del orden civil o penal que procedan), remitiéndose a la “Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, publicada en el DOF el 13 de marzo de 2002, cuya aplicación corresponde a la Secretaría de la Función Pública, a través de sus Órganos Internos de Control en la APF (artículo 63º de la LFTAIPG), situación que si bien permite al organismo garante dedicarse al logro de sus objetivos fundamentales, le resta fortaleza para darle seguimiento a las faltas cometidas por los sujetos obligados y asegurar el cumplimiento de las disposiciones en la materia apoyado en la aplicación de sanciones (instrumento necesario pero insuficiente), máxime que constituye el organismo especializado y está mejor capacitado para conocer y resolver asuntos al respecto.

### ***2.2.2 El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI): nuevo organismo garante constitucional autónomo***

Derivado a los avances logrados por el IFAI y el reconocimiento obtenido por su labor, dicho organismo garante en materia de transparencia fue objeto de una importante evolución que le permitió convertirse en un organismo constitucional autónomo (febrero del 2014) con implicaciones de gran envergadura, y que actualmente es conocido como Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales-INAI (mayo del 2015). Para el análisis de dicha transformación, resulta necesario considerar dos cuestiones fundamentales: por un lado, las implicaciones de la existencia de organismos constitucionales autónomos en México y, por otro lado, los rasgos centrales del nuevo organismo garante.

Respecto al **primer asunto**, en otro libro reciente, Ackerman ha considerado que la formación y diseño de nuevos organismos autónomos constituye una respuesta a los problemas de una deficiente gestión gubernamental y el desencanto generalizado sobre la democracia; afirma que nos encontramos dentro de una ola mundial de proliferación de nuevos y poderosos *ombudsman*, que exhibe como obsoleta la tradicional división tripartita del poder y pretende transformarla o expandirla (sumándose a los profundos efectos del poder de la burocracia), a efecto de fortalecer la vigilancia y el control de las acciones gubernamentales, así como inaugurar nuevas sendas para la participación ciudadana en los asuntos públicos. También señala que en México contamos con diversos organismos autónomos o semiautónomos (INE, CNDH, BM, INEGI, INAI, COFECE, IFETEL, CJF, CNH y ASF) que si bien ofrecen un gran potencial para fortalecer un sistema de pesos y contrapesos, esto depende de un adecuado diseño legal y una correcta gestión institucional (de lo contrario se dará paso a una fragmentación institucional e incapacidad del gobierno para resolver los problemas públicos)<sup>116</sup>.

Evidentemente ante problemas viejos y nuevos, se han desarrollado diferentes propuestas para lograr reducir la brecha entre los ideales democráticos y los problemas que implica su implementación en un contexto como el nuestro, caracterizado por un modo de gobernar tradicional.

La centralización del poder, la relación perniciosa entre actores políticos y económicos preponderantes, así como acciones limitadas para promover verdaderos pesos y contrapesos en el ejercicio del poder político han evidenciado la acentuación de la debilidad y simulación de los ejes rectores de la democracia, así como la paradoja entre importantes avances normativos democratizadores y los efectos limitados en la realidad.

En este contexto, la creación de organismos autónomos se presenta como una vía para trastocar el diseño formal de la estructura de gobierno en México basada en la división tripartita de poderes (artículo 49º constitucional) e implementar otros modelos.

En términos formales, es claro que la división de poderes representa un mecanismo que pretende distribuir el ejercicio del poder político, generar pesos y contrapesos y evitar los riesgos de una toma decisiones y acciones colectivas-obligatorias de manera unilateral.

De hecho, si bien en el diseño legal se definen tres órganos de poder del Estado independientes, lo cierto es que mezclan funciones. Por ello, observamos un Poder Ejecutivo que además de ejecutar las leyes y tener a su cargo la administración, está en aptitud de iniciar leyes y decretos (artículo 71º constitucional), así como conceder indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales (artículo 89º, fracción XIV constitucional); un Poder Legislativo que está a cargo de la creación del orden jurídico, pero que puede intervenir en la formación del presupuesto, insumo básico para la operación de la APF, revisar la cuenta pública (artículo 74º, fracciones IV y VI constitucional), ratificar nombramientos de servidores públicos y erigirse como jurado en juicios políticos (artículo 76º, fracciones II y VII constitucional); y un Poder Judicial que en adición a sus tareas jurisdiccionales y de protección del orden constitucional, interviene en la aprobación o no de

---

<sup>116</sup> Ackerman, John, "Autonomía y Constitución: El nuevo Estado Democrático", México, IJ-UNAM, 2016, pp. 1-6. (Este texto es una versión más desarrollada de un breve estudio previo intitulado "Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina", publicado en el año 2010, el cual está disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2834>, la cual se revisó el 01 de abril de 2016)

leyes mediante acciones de inconstitucionalidad que tienen por objeto resolver la posible contradicción entre una norma de carácter general y la CPEUM (artículo 105º constitucional), genera jurisprudencia (conjunto de principios, razonamientos y criterios que los juzgadores establecen en sus resoluciones al interpretar las normas jurídicas; es uno de los procesos o medios a través de los que se crean las normas jurídicas) y revisa actos administrativos a través del juicio de amparo (artículo 107º constitucional), un mecanismo de protección de derechos fundamentales.

No obstante lo anterior, en la práctica se puede observar que aun cuando en México se tiene una división de poderes para evitar los abusos que podrían derivar de la conjunción de dichos poderes en una sola persona, lo cierto es que históricamente se ha observado que el Presidente de la República ha tenido mayor fortaleza (al ser Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe de partido y subordinar a los otros poderes), aunado a que en los hechos se mantiene el favorecimiento de los intereses de minorías privilegiadas en detrimento de las necesidades del grueso de la población, llegándose a cuestionar la efectividad de tal esquema de gobierno.

Además, cabe señalar que, dentro de su ámbito de competencia, subsiste una crítica al Poder Ejecutivo por su verticalidad y hermetismo, al Poder Legislativo por la falta de contenido social y verdadera representación de intereses ciudadanos, y al Poder Judicial por sus deficiencias en la administración justicia; situación que se combina con dos problemas transversales: una clara exclusión ciudadana y profundo cuestionamiento de los partidos políticos, siendo éstas entidades con escasa legitimidad las que al final de cuentas se reparten los cargos públicos distribuidos en los distintos poderes.

Ahora bien, advertidas algunas problemáticas de la clásica división de poderes y el surgimiento de un nuevo esquema de ejercicio del poder político, cabe precisar que éste se encuentra en una fase inicial. Sobre esto, Ackerman ha realizado un análisis teórico apoyado en evidencia empírica sobre los organismos constitucionales autónomos, destacando lo siguiente<sup>117</sup>:

- Desde el terreno de las ideas, ha planteado que existen dos enfoques dominantes: por un parte, el denominado “maximalista”, que parte del esquema desarrollado por Manuel García Pelayo en su texto clásico “El *status* del Tribunal Constitucional” (1981), donde plantea que los únicos organismos constitucionales autónomos serían los que cumplen a cabalidad con cuatro características, a saber, rango constitucional (están explícitamente establecidos y configurados por la Constitución), participación en la dirección política del Estado (toman decisiones por y en nombre del Estado que vinculan o comprometen a la sociedad nacional), presencia constitutiva (forman parte esencial de la estructura del Estado y sus funciones son indispensables para su buen funcionamiento) y relaciones de coordinación con otros poderes (hay paridad de rango y relaciones de coordinación entre poderes, de manera que no existe subordinación ni aislamiento); y por otra parte, el denominado “minimalista”, que plantea que casi cualquier organismo explícitamente mencionado en la Constitución que no forme parte de uno de los tres poderes tradicionales del Estado sería automáticamente considerado como organismo constitucional autónomo, cuyos impulsores son José Luis Caballero Ochoa (en su texto “Los órganos constitucionales autónomos: más allá de la división de poderes” del año 2000), Jaime Cárdenas Gracia (en su texto “Una Constitución para la Democracia: propuestas para un nuevo orden constitucional” del año 2000) e Ileana Moreno Ramírez (en

---

<sup>117</sup> *Ibidem*, pp. 18-26.

su texto “Los órganos constitucionales autónomos en el ordenamiento jurídico mexicano” del año 2005).

Al advertir limitaciones en los enfoques mencionados para explicar el caso mexicano, propone un “enfoque integral” y, más allá de criterios fijos, plantea que lo que determina si un organismo autónomo es una fuerza positiva a favor de la gobernabilidad democrática es su “situación institucional”, definida a partir del modo en que se resuelven los siguientes cuatro retos: legitimidad pública, fortaleza institucional, rendición de cuentas de segundo orden (no tienen relación directa con electorado) y estancamiento burocrático (rutinización institucional).

- Desde el terreno de las experiencias, admite que si bien ninguno de los organismos constitucionales autónomos en México cumple con todos los criterios del enfoque “maximalista”, el enfoque “minimalista” resulta insuficiente, puesto que si poseen tal naturaleza jurídica al contar con una autonomía importante y estar configurados explícitamente en la Constitución.

A partir de estos planteamientos, es evidente que la creación de organismos autónomos rompe con la estructura básica de división de poderes, pero no se tiene una clara definición teórica al respecto, así como tampoco una integración coherente en el marco jurídico vigente.

Existe certeza sobre la ampliación, no eliminación, del esquema tripartito de ejercicio del poder político y de su deficiente capacidad de promover un verdadero equilibrio de poderes, así como sobre la integración de un nuevo órgano de poder del Estado integrado por organismos autónomos; sin embargo, este proceso que tiende a complejizar la estructura organizacional del gobierno mexicano se encuentra en una fase seminal que no está reconocido claramente en el marco jurídico vigente, ante lo cual Ackerman ha señalado que es necesario reformar el artículo 49º de la CPEUM y abrir un título específico para dar cabida plena a los organismos autónomos dentro del orden jurídico mexicano<sup>118</sup>.

Pero lo más importante, es definir el papel que desempeñarán los organismos autónomos y garantizar que su funcionamiento sea eficiente para el logro de resultados significativos. Es necesario clarificar su función y estructura dentro del sistema de gobierno, interacción con los otros poderes, integrar coherentemente sus atribuciones y asegurar que no constituyan organismos aislados, cuya existencia se interprete como una delegación de funciones que los tres poderes clásicos no han asumido cabalmente y sirvan como instrumentos legitimadores derivados de una simple concesión de la clase política.

La autonomía constitucional debe asegurar que éstos nuevos organismos vayan más allá de un ejercicio de sus atribuciones de manera independiente, es una buena oportunidad para transitar a la construcción de un nuevo esquema de gobierno con otro órgano de poder que promueva verdaderos pesos y contrapesos, cuya constitución y efectos se base fundamentalmente en el interés ciudadano, aunque existe el riesgo de que su reciente proliferación signifique la continuidad

---

<sup>118</sup> *Ibidem*, p. 9.

de la simulación con ciertas concesiones o cambios pero sin la pérdida del control político en manos de los gobernantes tradicionales.

Respecto al **segundo asunto**, a continuación se analiza la naturaleza jurídica, ámbito de competencia, integración del Pleno, objetivos fundamentales y atribuciones del actual máximo organismo garante en materia de transparencia en México, a efecto de advertir los efectos de su transformación con base en lo dispuesto en la reforma del artículo sexto constitucional del año 2014 y la “Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública-LGTAIP” (ley reglamentaria del artículo sexto constitucional, cuyos principios, bases generales y procedimientos aplican en todo el territorio nacional), publicada en el DOF el 04 de mayo de 2015.

En relación con la **naturaleza jurídica**, se tiene que el entonces IFAI (actual INAI) transitó de un organismo descentralizado no sectorizado de la APF a un organismo autónomo constitucional a partir del “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”<sup>119</sup>, publicado en el DOF el 07 de febrero de 2014 por el actual Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, cuyos efectos fundamentales fueron ampliar y homologar las reglas en materia de transparencia y extender el modo de funcionar del organismo garante, aunque con ciertas consideraciones.

Con la reforma y la LGTAIP (artículo 37º) se estableció la existencia de un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.

Si bien en su carácter de organismo descentralizado, el organismo garante ya contaba con diversos elementos que lo dotaban de cierta independencia (autonomía operativa, presupuestaria y de decisión) y podía organizarse internamente, ejercer su presupuesto y emitir resoluciones sin sujeción a alguna otra autoridad, lo cierto es que no contaba con una plena separación del Poder Ejecutivo Federal.

La autonomía permitió desvincular al organismo garante de la APF y la estructura administrativa a cargo del Presidente de la República (ya no es un organismo auxiliar, sino un organismo con autoridad independiente), adquiriendo plena independencia para autorregularse, evitar controles verticales y cumplir con sus atribuciones. Este cambio constituye un avance normativo importante que permite al organismo garante posicionarse en una relación horizontal con los Poderes de la Unión y otros organismos autónomos, aunque no debe desestimarse la importancia de complementar este diseño con adecuados insumos y capacidades que le permitan generar resultados significativos en la publicidad de la gestión gubernamental.

En cuanto a su **ámbito de competencia**, se observa una ampliación del campo de acción del organismo garante en materia de transparencia, teniendo actualmente injerencia en asuntos (de acceso a la información pública y protección de datos personales) relacionados con cualquier

---

<sup>119</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014), la cual se revisó el 23 de diciembre de 2015.

autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, sindicatos, y particulares (personas físicas y morales) que reciben o ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la SCJN, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros (artículo 194º de la LGTAIP).

Lo anterior, hace frente a las críticas por un área de incidencia limitada, donde existían organizaciones gubernamentales bajo control indirecto y autoridades autorreguladas; sin embargo, cabe mencionar que las siguientes áreas se mantienen ajenas a la supervisión de Comités de Transparencia (instancias colegiadas dentro de los sujetos obligados que, entre otros asuntos, pueden confirmar, modificar o revocar determinaciones sobre clasificaciones de información, inexistencias e incompetencias, o bien, ordenar la generación de información al existir una obligación legal), quedando bajo la responsabilidad del titular de la entidad o unidad administrativa: Centro de Investigación y Seguridad Nacional; Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; Centro Federal de Protección a Personas; Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Comisión Nacional de Seguridad; Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; Unidad de Inteligencia Financiera; Estado Mayor Presidencial; Estado Mayor de la Defensa Nacional; Estado Mayor General de la Armada; y Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones; o bien, las unidades administrativas que los sustituyan (artículos 43º y 44º de la LGTAIP).

También se observa que el organismo garante adquiere competencia para conocer de recursos (medios de impugnación) que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información; aunado a que, ya sea de oficio o a petición fundada de organismos garantes locales, podrá conocer de recursos en virtud de su interés y trascendencia.

Es así que el organismo garante se convierte en el máximo tribunal en materia de transparencia a nivel nacional, así como en su máximo promotor en todo el territorio mexicano, adquiriendo tareas de mayor alcance y complejidad, aunque con limitaciones en importantes áreas de seguridad.

Sobre estas extensiones, cabe preguntarse respecto a las capacidades del organismo garante en materia de transparencia para atender una gran cantidad de nuevos asuntos, ya que no sólo se requieren más recursos (materiales, financieros, humanos, etc.), sino mejores bajo un uso eficiente para atender nuevos retos.

Por lo que refiere a la **integración del Pleno**, se incrementa el número de Comisionados y se invierten las atribuciones que tenían el Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores en el proceso de selección.

Se pasa de cinco a siete Comisionados, quienes durarán en su cargo un periodo de siete años, siendo removibles mediante juicio político en caso de violaciones graves a la CPEUM y las leyes



que emanan de ésta, o bien, por manejo indebido de fondos y recursos federales; el Comisionado Presidente será elegido por los propios Comisionados mediante voto secreto por un periodo de tres años, con posibilidad de reelegirse por un periodo igual. Si bien este cambio se ha justificado por la necesidad de atender nuevas atribuciones, lo cierto es que deriva en la obtención de una mayor cantidad de recursos (el artículo 40º de la LGTAIP prevé explícitamente el otorgamiento de un presupuesto adecuado y suficiente), mismos que en ocasiones son vistos como un botín al representar múltiples privilegios para los altos funcionarios y sus allegados, por lo que resulta necesario que el crecimiento del organismo garante encuentre justificación en el logro eficiente de resultados significativos.

Ahora el Senado, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al Comisionado que deba cubrir la vacante, existiendo la posibilidad de objeción por parte del Presidente de la República hasta por dos ocasiones.

Aun cuando se eliminó la designación directa por parte del Presidente de la República, se plantea una problemática fundamental: considerando que los integrantes de la sociedad cuestionan la credibilidad de los partidos políticos y su desempeño, cómo tener la certeza de que la elección de los Comisionados será mediante un proceso que permitirá a los mejor calificados ocupar una vacante y no se convertirá en un mecanismo de repartición de cargos públicos entre los integrantes de las diferentes grupos políticos bajo criterios de consulta limitados y discrecionales.

Ante el descredito de los grupos políticos en México, tal y como muestran los datos estadísticos de “Latinobarómetro 2015” respecto al cuestionamiento sobre la confianza en los partidos políticos: mucha 2%, algo 14%, poca 34%, ninguna 49% (no contestó 0% y no sabe 1%)<sup>120</sup>, es necesario cuestionarse sobre la certeza en la designación de Comisionados con calidad académica y profesional probada, ya sea que tengan alguna preferencia partidista o sean ciudadanos comunes sin respaldo en alguna fuerza política.

Con respecto a los **objetivos fundamentales del nuevo organismo garante**, se observa que mantiene su responsabilidad para garantizar el cumplimiento del derecho humano de acceso a la información pública, proteger los datos personales en posesión de los sujetos obligados y sustanciar procedimientos de revisión, aunque cabe precisar que dentro de un campo de acción más amplio y bajo un marco jurídico más robusto.

Asimismo, conforme a los objetivos de la LGTAIP (artículo 2º), se observa que participa en la promoción, fomento y difusión de la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia.

---

<sup>120</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>, la cual se revisó el 28 de diciembre de 2015.

Por último, en lo relativo a las **atribuciones** del organismo garante, se observa que dentro de aquellas con mayor alcance se encuentran las siguientes:

- Coordinar sus acciones con aquellas autoridades en materia de fiscalización (Auditoría Superior de la Federación-ASF), archivos (Archivo General de la Nación-AGN) y captación, procesamiento y publicación de información estadística y geográfica (Instituto Nacional de Estadística y Geografía-INEGI), así como con los organismos garantes de las entidades federativas, a efecto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano (en congruencia con este propósito, podría advertirse una interrelación con Función Pública).
- Promover controversias constitucionales frente a otros organismos autónomos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; e interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes (federales y locales) y tratados internacionales que vulneren el derecho de acceso a la información pública (artículo 41º, fracciones VI y VII de la LGTAIP).
- Aplicar e interpretar la LGTAIP, favoreciendo el principio de máxima publicidad conforme a la CPEUM, tratados internacionales y sentencias vinculantes que emitan órganos nacionales e internacionales (artículos 7º y 41º, fracción I de la LGTAIP).
- Suplir cualquier deficiencia para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información (artículo 14º de la LGTAIP).
- En los procedimientos de acceso a información pública, se limitan las declaraciones de inexistencia y se obliga a su demostración o generación, y en su caso, posible sanción (artículos 19º, 20º y 138º de la LGTAIP); al respecto se tiene el caso *Gómez Lund* y la sentencia de la CIDH frente a información relacionada con desapariciones durante dictadura en Brasil.
- Encabezar el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (artículo 41º, fracción V de la LGTAIP), integrado por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros (INAI, ASF, AGN, INEGI y organismos garantes locales, conforman el Consejo Nacional), procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano; tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como emitir criterios y lineamientos al respecto (artículos 28º, 30º y 32º de la LGTAIP).
- Participar en el desarrollo, administración e implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia (integra el sistema de solicitudes de acceso a la información, el sistema de gestión de medios de impugnación, el sistema de portales de obligaciones de transparencia y el sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados), el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, y programas de profesionalización, actualización y capacitación de servidores públicos e integrantes de los sujetos obligados en materia de transparencia (artículos 31º, 49º y 50º de la LGTAIP).
- Conocer y resolver recursos de revisión interpuestos: i) por particulares en contra de resoluciones de sujetos obligados en el ámbito federal, supliendo la queja a favor del recurrente (tendrá hasta 60 días para resolver según el artículo 146º de la LGTAIP, antes el plazo era de 100 días), y ii) por particulares en contra de resoluciones emitidas por organismos garantes locales que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, supliendo la deficiencia de la queja a favor del recurrente (artículo 166º de la LGTAIP), y tendrá hasta 60 días para resolver (artículo 165º de la LGTAIP); aunado a que iii) podrá atraer, conocer y resolver cuando el Pleno lo apruebe por mayoría de Comisionados, de oficio (los recurrentes pueden informarle la existencia de casos que podría conocer de oficio) o a petición de los organismos garantes locales, asuntos pendientes de desahogar que por su interés o trascendencia así lo ameriten (artículos 41º, fracciones II, III y IV, y 181º de la LGTAIP).
- Establecer y ejecutar medidas de apremio y sanciones (artículos 41º, fracción VIII de la LGTAIP); las medidas de apremio, amonestación pública o multa (de 150 a 1500 veces el salario mínimo general vigente), se imponen a los servidores públicos o responsables de cumplir con las resoluciones (artículo 201º de la LGTAIP); y las sanciones derivadas de los procedimientos administrativos son independientes de las del orden civil o penal que apliquen (artículos 207º y 208º de la LGTAIP). En complemento, el organismo garante puede hacer del conocimiento de la instancia competente (Órganos Internos de Control o área correspondiente) la probable responsabilidad por el incumplimiento de las

obligaciones previstas en materia de transparencia (artículos 42º, fracción XVII, 154º, 171º, 207º y 209º de la LGTAIP).

- Promover la cultura de transparencia en el sistema educativo (incluir contenidos y actividades sobre la importancia social del derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, proponer centros de investigación, difusión y docencia sobre transparencia, desarrollar programas de formación de usuarios, etc.); capacitar a integrantes de sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información (coordinación con sujetos obligados para capacitaciones y actualizaciones permanentes); establecer políticas de transparencia proactiva (para generar conocimiento público-útil adicional al mínimo establecido, disminuir asimetrías de información, mejorar acceso a trámites y servicios, optimizar toma de decisiones de autoridades o ciudadanos, etc.); garantizar que grupos vulnerables ejerzan, de manera igualitaria, su derecho de acceso a la información; y determinar y ejecutar sanciones (artículos 42º, fracciones VI, VII, VIII, XIV y XVIII, 53º, 54º, 56º y 58º de la LGTAIP).

- Coadyuvar para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental-Gobierno Abierto (artículo 59º de la LGTAIP).

- Verificar, de oficio o a petición de los particulares (mediante denuncias de cualquier persona), el cumplimiento que den los sujetos obligados a las obligaciones de transparencia, esto es, información publicada y actualizada en sitios de Internet que al menos debe contemplar 48 rubros, así como otros adicionales de acuerdo a funciones específicas de cada sujeto obligado; y emitir dictámenes de cumplimiento o requerimientos para subsanar deficiencias (artículos 60º, 62º, 63º, 70º-83º, 85º, 88º y 89º de la LGTAIP).

- Los Comisionados, en todo momento, podrán acceder a información reservada (no se considera información reservada aquella relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad) y confidencial para determinar su naturaleza; el organismo garante deberá resolver los recursos de revisión aplicando una prueba de interés público al existir colisión de derechos; y dentro de la resolución de recursos se prevé el cierre de instrucción para desechar alegatos extemporáneos (artículos 147º, 149º, 167º y 168º de la LGTAIP).

**Fuente:** Elaboración del autor con la información contenida en la quinta reforma del artículo sexto constitucional y la LGTAIP.

Y dentro de sus atribuciones de menor alcance, se tiene que si bien las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, la Consejería Jurídica puede interponer recursos de revisión ante la SCJN sobre asuntos que puedan poner en peligro la seguridad nacional.

Si bien originalmente se había estimado pertinente que las resoluciones del organismo garante fueran definitivas para los sujetos obligados, teniendo únicamente los particulares la posibilidad de impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación en atención a la protección de un derecho fundamental de las personas (artículo 59º de la LFTAIPG); actualmente se establece que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados y organismos garantes locales (los particulares pueden impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación), aunque existe la posibilidad de impugnarlas a través del Consejero Jurídico, situación que limita sus decisiones al someterse a una segunda instancia de revisión en materia de seguridad nacional (artículos 157º, 158º, 180º, 188º y 189º de la LGTAIP).

Esto constituye un amplio espacio de discrecionalidad para determinar la publicidad de información sensible y del máximo interés público, donde existe el riesgo de hacer un uso excesivo o abuso de dicho procedimiento de impugnación (ya sea de manera deliberada o por cuestiones de desconocimiento) que lejos de salvaguardar un interés público superior abre la posibilidad de limitar el derecho de las personas para obtener información sobre la gestión del gobierno en áreas

estratégicas, pudiéndose negar acceso a ciertos documentos o disuadir el interés de los solicitantes por cuestiones de tiempo en la entrega de la información de interés.

También, el organismo garante está limitado a desechar recursos de revisión al impugnarse la veracidad de la información proporcionada, lo cual podría implicar que en casos donde la información sea evidentemente manipulada o falsa no se tenga un pronunciamiento y análisis (artículo 155º, fracción V de la LGTAIP).

En suma, se observa una importante transformación entre el inicial y actual organismo garante, mismo que no sólo obtuvo plena autonomía para el cumplimiento de sus funciones, sino que extendió sustancialmente su ámbito de competencia y atribuciones a través de un amplio menú de herramientas para dar cumplimiento a una vasta normatividad en materia de transparencia. Es por ello que se le puede considerar el máximo organismo garante, promotor, *ombudsman*, tribunal y coordinador en materia de transparencia a nivel nacional.

Pero aun cuando éste nuevo diseño y funcionamiento dan cuenta de la configuración de un poderoso organismo garante, lo cierto es que no deben celebrarse desmesuradamente los avances formales logrados frente al desafío que representa su implementación y cumplimiento en la práctica, los límites legales existentes, las capacidades organizativas, los recursos y, sobre todo, el contexto y condiciones que han determinado el modo de gobernar en México, ya que como señalaba Ackerman, la simple existencia de un organismo especializado no garantiza la efectividad del derecho de acceso a la información y la transparencia, pudiéndose darse el caso de que el organismo se rehusara a cumplir con su mandato o que fuera capturado por el gobierno al que tendría que regular y controlar<sup>121</sup>.

Para finalizar y a efecto de clarificar cuáles son las principales normas en materia de transparencia, a continuación se presenta un recuadro con los tres principales instrumentos jurídicos aplicables en México, detallando sus datos generales:

<b>DATOS GENERALES DE LOS TRES PRINCIPALES ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO</b>		
<b>1) LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL (LFTAIPG)</b>	<b>2) LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (LGTAIP)</b>	<b>3) LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (LFTAIP)</b>

<sup>121</sup> Ackerman, John, *op. cit.*, 2007, p. 9.

<p>*Publicada en el DOF el 11 de junio de 2002 (fue objeto de 7 reformas, pero conservó contenido central).</p> <p>*Abrogada por la “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)”, publicada en el DOF el 09 de mayo de 2016 (en tanto se emiten las leyes generales en materia de datos personales en posesión de sujetos obligados y archivos, seguirán vigentes sus disposiciones al respecto, y aplicará en asuntos pendientes de resolución tramitados previo a su abrogación).</p>	<p>*Publicada en el DOF el 04 de mayo de 2015 y sin reforma hasta la fecha.</p> <p>*Tras su Decreto, se otorgó el plazo de un año para armonizar las leyes federal y locales relativas, a efecto de darle cumplimiento a las nuevas disposiciones, por lo que sólo adquirieron aplicación los principios rectores, definiciones y fines del ejercicio del derecho de acceso a la información.</p> <p>*En el “Acuerdo mediante el cual el Pleno del INAI establece las bases de interpretación y aplicación de la LGTAIP” (aprobado el 10 de junio de 2015), se dispuso que hasta la armonización de la Ley Federal, el organismo garante ejercería sus atribuciones y competencias conforme al artículo 6º constitucional y la LFTAIPG, por lo que se siguieron observando sus disposiciones en lo relativo a solicitudes, facultades de Comités de Información y Unidades de Enlace, costos, medios de impugnación, clasificaciones, entre otros, con los plazos y términos respectivos; quedando pendientes las facultades de revisión y atracción del organismo garante, implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia, nuevas obligaciones de transparencia, emisión de lineamientos del Consejo Nacional del SNT, y elaboración de nuevos lineamientos para la operación del INAI, entre otras nuevas tareas.</p>	<p>*Publicada en el DOF el 09 de mayo de 2016 (fue objeto de una reforma, relacionada con el Órgano Interno de Control del organismo garante) y vigente hasta la fecha.</p> <p>*Continua vigente el “Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, publicado en el DOF el 11 de junio de 2003, y se emitieron múltiples Lineamientos para atender nuevas tareas.</p> <p>*Las disposiciones de la LFTAIP guardan congruencia con las previstas en la LGTAIP en lo relativo al ámbito federal.</p>
<p><b>Anotación:</b> En materia de datos personales, en México destaca la “Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares”, publicada en el DOF el 05 de julio de 2010 y sin reforma hasta la fecha (su Reglamento se publicó en el DOF el 21 de diciembre de 2011 y no tiene reforma alguna hasta la fecha); y la “Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados”, publicada en el DOF el 26 de enero de 2017 y sin reforma hasta la fecha (prevé creación de Lineamientos en un plazo de un año y ajustes a la LFTAIP en un plazo de seis meses).</p>		

**Fuente:** Elaboración del autor conforme a la información contenida en la siguiente dirección electrónica: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>, la cuales se revisó el 02 de febrero de 2017.

### **2.2.3 Las debilidades de la composición interna del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)**

Analizados de manera general los principales rasgos del INAI, resulta necesario efectuar un estudio complementario sobre las condiciones internas de dicho organismo garante (quien determina su organización interna). Esto, con la finalidad de profundizar en el modo en que funciona su órgano máximo de dirección o Pleno, conocer los perfiles, atribuciones e interacciones de los Comisionados, identificar la estructura orgánica, así como con la forma en que ingresa el personal y sus características, ya que si bien las instituciones son normas que guían y limitan los comportamientos de los individuos, son éstos quienes las crean y dan continuidad.

En cuanto al **Pleno**, hay que destacar que es un cuerpo colegiado integrado por Comisionados (anteriormente cinco y actualmente siete), entre los cuales existe la figura de Comisionado Presidente, cuyas atribuciones centrales son emitir resoluciones y definir los criterios que rigen el funcionamiento del organismo garante.

Se ha señalado que dicha forma de organizar el cuerpo central del INAI constituye un acierto al constituir una estructura plural y democrática (a diferencia de otros organismos independientes, tal y como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuya dirección es ejercida por un Presidente), que garantiza un debate dinámico y transparente<sup>122</sup>.

Sin duda para el cumplimiento de las tareas del organismo garante, sobre todo en el desahogo de recursos de revisión, tal diseño permite la reflexión, discusión y deliberación, elementos fundamentales en una democracia que reconoce la heterogeneidad y el disenso; el intercambio de evidencias o información seleccionada y organizada, así como de argumentos sólidos y convincentes respecto de los diversos asuntos a tratar; el aprendizaje mediante la integración de múltiples percepciones; la corrección de decisiones y acciones; y el logro de acuerdos y resoluciones mejor sustentadas.

Pero a pesar de las pretensiones del diseño de un cuerpo colegiado, hay que subrayar la idea de que tal organización se compone de individuos, cuyas percepciones, valores e intereses varían enormemente y puede impulsar retrocesos o desviaciones en la materia, convirtiendo los espacios de deliberación en áreas de lectura de discursos rutinarios o enfrentamientos que ocultan intereses particulares. Por ello, se requiere que los Comisionados sean individuos profesionales ampliamente comprometidos con el mandato e instituciones (normas o valores) del organismo garante, a efecto intensificar los efectos de la transparencia en México.

Al respecto, de la revisión de los “*currículum vitae*” de los anteriores y actuales **Comisionados** del organismo garante (2003-2017), se desprende la siguiente información:

NOMBRE DEL COMISIONADO	NIVEL MÁXIMO DE ESTUDIOS
Alonso Gómez-Robledo Verduzco	Estudios y exámenes completos de Doctorado en el Instituto de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, Suiza.
Alonso Lujambio Irazábal	Estudios de Doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Yale.
Ángel José Trinidad Zaldívar	Maestría en Administración y Gobierno (Políticas Públicas) en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
Areli Cano Guadiana	Maestría en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública.
Francisco Javier Acuña Llamas	Doctorado en Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad Complutense de Madrid, España.
Gerardo Felipe Laveaga Rendón	Candidato a Doctor por la Universidad Nacional Autónoma de México
Horacio Aguilar Álvarez de Alba	Estudios Profesionales en la Escuela Libre de Derecho.

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 37.

Jacqueline Peschard Mariscal	Doctorado en Ciencia Sociales, Colegio de Michoacán.
Joel Salas Suárez	Candidato a Doctor en Ciencia Política en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, Francia.
José Octavio López Presa	Maestría en Ciencias Administrativas, Instituto Tecnológico de Massachusetts.
Juan Pablo Guerrero Amparán	Estudios de Doctorado en Ciencia Política con especialidad en Administración y Políticas Públicas, Institut d'Études Politiques de París.
María Elena Pérez-Jaén Zermeño	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana, así como tres cursos de postgrado.
María Marván Laborde	Doctor of Philosophy (Sociology), New School for Social Research, Nueva York.
María Patricia Kurczyn Villalobos	Doctorado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.
Oscar Mauricio Guerra Ford	Maestría en Ciencias Económicas por la Universidad Nacional Autónoma de México.
Rosendoevgueni Monterrey Chepov	Maestría en Hacienda Pública por el Instituto Hacendario del Estado de México.
Sigrid Arzt Colunga	Doctorado en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami, Florida.
Ximena Puente de la Mora	Doctora en Derecho por el Doctorado Interinstitucional en Derecho, Universidad de Guadalajara.

**Fuente:** Elaboración del autor con apoyo en información contenida en la respuesta a la solicitud de acceso a la información pública con número 0673800104915.

En general, las personas que han ocupado y ocupan el puesto de Comisionados en el organismo garante han mantenido un perfil de estudios de posgrado (ya sea Maestría o Doctorado), lo cual denota una formación académica robusta. No obstante, los logros académicos no siempre reflejan conocimiento y compromisos con los mandatos institucionales en materia de transparencia.

Un hecho trascendental y lamentable que evidencia lo anterior y marcó el rumbo del Instituto fue la polémica elección del Comisionado Presidente del organismo garante para el periodo 2013-2015, en sustitución de la ex Comisionada Jacqueline Peschard, quién concluyó su segundo periodo al frente del organismo (primer periodo: del 13 de abril de 2009 al 18 de enero de 2011; y segundo periodo: del 19 de enero de 2011 al 18 de enero de 2013)<sup>123</sup>.

El 18 de enero de 2013, fecha en que se eligió por mayoría a Gerardo Laveaga Rendón como Comisionado Presidente por un periodo de dos años (del 19 de enero de 2013 al 19 de enero de 2015), mismo que no logró cumplir<sup>124</sup>, se observan dos momentos críticos importantes.

<sup>123</sup> Disponible para su consulta en las siguientes direcciones electrónicas: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI011688.pdf> y <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI005402.pdf>, las cuales se revisaron el 05 de enero de 2016.

<sup>124</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI004.pdf>, la cual se revisó el 05 de enero de 2016.

Por un lado, las críticas que recibió a su llegada al organismo garante (en sustitución de la ex Comisionada María Marván Laborde) debido al desconocimiento de la materia, su procedencia de la Dirección del Instituto Nacional de Ciencias Penales y de la Dirección General de Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad en la Procuraduría General de la República (sujeto obligado renuente a publicitar su desempeño), así como sus lazos con el entonces Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa.

Por otro lado, el 21 de enero de 2013, fecha en que rindió protesta, fue objeto de diversas acusaciones por parte del ex Comisionado Ángel Trinidad Zaldívar durante el evento público, a saber: perezoso, tener un rezago de 291 asuntos, haberse dormido en el Senado durante una de las discusiones sobre una propuesta de reformas al haberse aburrido, percibir al Instituto como un botín, desconocer el tema, preferir escribir libros, entregar votos mal hechos, presentar un programa en una hoja con una lectura de seis minutos para un proyecto de dos años, entre otras. Asimismo, el ex Comisionado recriminó el sentido de su voto a las ex Comisionadas Sigrid Arzt Colunga y María Elena Pérez-Jaén Zermeño (quienes apoyaron a Laveaga), señalando que ojalá hubieran actuado con la ética de la responsabilidad y no con la víscera, que era una lástima que ganará lo personal a lo institucional y que a Sigrid Arzt no podía exigirle nada porque su falta de ética había quedado comprobada con la presentación de solicitudes y recursos de revisión que ella mismo resolvió o voto, lo cual constituía un conflicto de interés<sup>125</sup>.

De manera particular, respecto al caso de la ex Comisionada Arzt, se tiene que derivado de la investigación correspondiente, la Secretaría de la Función Pública concluyó, dentro del expediente número 11/2014, sancionarla con una amonestación pública (supuesto previsto en el artículo 13, fracción I de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), tal y como se desprende de la información contenida en la respuesta otorgada a un particular ante la solicitud de acceso a la información pública con número 0002700028715<sup>126</sup>.

Y en lo relativo a los conflictos internos entre los Comisionados del entonces IFAI se tiene que, un año después aproximadamente, con la reforma constitucional del 07 de febrero de 2014 se dispuso que la continuidad de los Comisionados se sujetara a una petición formal ante el Senado y aunque los ex Comisionados Pérez-Jaén, Arzt, Trinidad y Laveaga solicitaron su permanencia al final fueron rechazados y se renovó la totalidad del cuerpo colegiado. En consecuencia, el 14 de mayo de 2014 rindieron protesta ante el Senado los siete nuevos Comisionados del organismo garante: Areli Cano Guadiana, María Patricia Kurczyn Villalobos, Ximena Puente de la Mora, Francisco Javier Acuña Llamas, Joel Salas Suárez, Oscar Mauricio Guerra Ford y Rosendoevgueni Monterrey Chepov<sup>127</sup>.

Los conflictos y consecuencias expuestas dan cuenta de que no es suficiente contar con un buen diseño institucional y organizacional, así como tampoco con Comisionados con conocimientos y habilidades en la materia, sino que se requiere de voluntad y firmeza para promover decididamente

---

<sup>125</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/897224.html>, la cual se revisó el 05 de enero de 2016.

<sup>126</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>, la cual se revisó el 05 de enero de 2016.

<sup>127</sup> Disponible para su consulta en las siguientes direcciones electrónicas: <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/27/los-4-comisionados-de-transparencia-quedan-fuera-del-nuevo-ifai> y <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20IFAI-028-14.pdf>, las cuales se revisaron el 05 de enero de 2016.



valores tan importantes como la transparencia, de lo contrario se seguirá teniendo organismos que no resuelven el fondo de los problemas públicos.

Además, hay otros asuntos que evidencian que ni la renovación de Comisionados en el INAI o su carácter autónomo son condiciones suficientes para lograr resultados significativos en materia de transparencia, tal y como lo demuestran diversas críticas a las resoluciones emitidas por el actual Pleno. Dos asuntos llamaron la atención de diversos críticos debido a que se confirmó la reserva de información relacionada con la averiguación previa abierta en contra de ocho militares involucrados en los sucesos de Tlatlaya, a pesar de que tal acontecimiento había sido declarado una violación grave a derechos humanos por parte de la CNDH; y también se clasificó información relacionada con los viajes realizados por el entonces Director de la Comisión Nacional del Agua, David Korenfeld, en aeronaves de dicho organismo con fines personales<sup>128</sup>.

Por tanto, hay razones suficientes para afirmar que para promover un mayor impacto de la transparencia en la gestión gubernamental (en todos los niveles de gobierno, entidades federativas, organismos públicos de cualquier naturaleza jurídica y agentes del sector privado involucrados en asuntos de interés público) es necesario contar con un cuerpo colegiado comprometido, crítico y progresista frente a las múltiples resistencias de las organizaciones gubernamentales para publicitar sus actividades, así como los intereses particulares.

Por lo que refiere a la **estructura orgánica**, es importante identificar el modo en que se organizan las diferentes unidades administrativas del INAI, que de acuerdo con información actualizada al mes de marzo de 2017 se distribuyen de la siguiente forma<sup>129</sup>:

<b>ESTRUCTURA ORGÁNICA OPERATIVA DEL INAI</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>I. Pleno;</li><li>II. Comisionado Presidente;</li><li>III. Comisionados;</li><li>IV. Comisiones;</li><li>V. Secretaría de Acceso a la Información;</li><li>VI. Secretaría de Protección de Datos Personales;</li><li>VII. Secretaría Ejecutiva;</li><li>VIII. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Transparencia;</li><li>IX. Secretaría Técnica del Pleno;</li><li>X. Direcciones Generales:<ul style="list-style-type: none"><li>a. Dirección General de Administración;</li><li>b. Dirección General de Asuntos Internacionales;</li><li>c. Dirección General de Asuntos Jurídicos;</li><li>d. Dirección General de Atención al Pleno;</li><li>e. Dirección General de Capacitación;</li></ul></li></ul>

<sup>128</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2015/07/22/el-inai-asi-no>, la cual se revisó el 05 de enero de 2016.

<sup>129</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama& idDependencia=0 6738>, la cual se revisó el 10 de marzo de 2017.

- f. Dirección General de Comunicación Social y Difusión;
  - g. Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades;
  - h. Dirección General de Enlace con Autoridades Laborales, Sindicatos, Universidades, Personas Físicas y Morales;
  - i. Dirección General de Enlace con la Administración Pública Centralizada y Tribunales Administrativos;
  - j. Dirección General de Enlace con los Poderes Legislativo y Judicial;
  - k. Dirección General de Enlace con Organismos Públicos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos;
  - l. Dirección General de Enlace con Partidos Políticos, Organismos Electorales y Descentralizados;
  - m. Dirección General de Evaluación;
  - n. Dirección General de Gestión de Información y Estudios;
  - o. Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia;
  - p. Dirección General de Investigación y Verificación;
  - q. Dirección General de Normatividad y Consulta;
  - r. Dirección General de Planeación y Desempeño Institucional;
  - s. Dirección General de Políticas de Acceso;
  - t. Dirección General de Prevención y Autorregulación;
  - u. Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad;
  - v. Dirección General de Protección de Derechos y Sanción;
  - w. Dirección General de Tecnologías de la Información;
  - x. Dirección General de Vinculación, Coordinación y Colaboración con Entidades Federativas;
  - y. Dirección General Técnica, Seguimiento y Normatividad del Sistema Nacional de Transparencia; y
- XI.** Las demás unidades y personal técnico y administrativo que autorice el Pleno del Instituto a propuesta del Comisionado Presidente, en términos de su presupuesto.
- El Instituto contará con un Consejo Consultivo (sólo tiene voz) que se integrará en la forma y términos que establece el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General y la Ley Federal; así como con un Órgano Interno de Control cuyo titular será designado en términos del artículo 74, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normatividad aplicable.

**Fuente:** Elaboración del autor con apoyo en información contenida el Portal de Obligaciones de Transparencia del INAI.

Como se desprende del organigrama, en el INAI sigue prevaleciendo la función rectora del Pleno, pero ahora se integra por siete Comisionados, cuenta con dos áreas principales para dar seguimiento a los asuntos en materia de acceso a la información pública y en materia de protección de datos personales, e integra múltiples Direcciones Generales (25) para dar atención a cada una de sus nuevas tareas que derivaron de las disposiciones contenidas en la LGTAIP y la LFTAIP. Lo anterior, tal y como se desprende del Estatuto Orgánico del INAI, publicado en el DOF el 17 de enero de 2017, mismo que derogó el Reglamento Interior del IFAI, publicado en el DOF el 20 de febrero de 2014, y diversos acuerdos de modificación de su estructura orgánica emitidos con posterioridad ésta última fecha.

Más allá de reproducir las atribuciones de cada una de las unidades administrativas del INAI, resulta pertinente destacar que en su estructura principal figuran el Pleno y las Secretarías en materia de acceso a la información pública, protección de datos personales y del Sistema Nacional de Transparencia, en congruencia con las últimas modificaciones del marco jurídico en la materia.

Asimismo, es importante mencionar que en virtud de los cambios realizados en el INAI para atender sus nuevas tareas, se observa que integra mecanismos de coordinación que permiten la participación de diversos actores: sujetos obligados, organismos garantes, ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, entre otros, cuya trascendencia se podrá corroborar en la materialización de una efectiva transparencia en la gestión gubernamental con efectos significativos en la democracia.

Finalmente, respecto al modo de **ingreso del personal al INAI y sus características**, aunque amplia, resulta sumamente interesante citar diversos fragmentos de la respuesta otorgada por la titular de la Dirección de Desarrollo Humano y Organizacional (área adscrita a la Dirección General de Administración del INAI) a la solicitud de acceso a la información con número 0673800134515, ante diversos cuestionamientos sobre el tipo personal adscrito al organismo garante:

“Desde 2003 y hasta 2014 el INAI sólo contó con servidores públicos de confianza, los cuales ocuparon puestos de estructura como resultado de diversos procesos de selección para la ocupación de vacantes, aprobados por el Órgano de Gobierno o el Pleno del Instituto...

El último procedimiento de selección para la ocupación de puestos vacantes de nivel Dirección General, Dirección de Área, Subdirección de Área y Jefatura de Departamento, adscritos a las Direcciones Generales del Instituto, se aplicó a partir del 22 de agosto de 2012 y hasta el 15 de mayo de 2013...

En el Instituto siempre ha existido un procedimiento de selección, el cual establece las políticas y líneas de acción para la ocupación de puestos vacantes adscritos a las direcciones generales. Éste como todo documento normativo, fue modificado en diversas ocasiones, a partir de la experiencia y los nuevos requerimientos institucionales.

Los diversos procedimientos de selección no contemplan la ocupación de los puestos adscritos a las ponencias, en virtud que éstos se ocupan por designación directa, en estricto apego a lo dispuesto en el Reglamento Interior del Instituto y sus reformas. Asimismo, los puestos de Enlace se ocupan por designación directa del titular de la Oficina de Comisionado, Coordinación (antes Secretaría) o Dirección General, según sea el caso.

(...)

El Pleno en Materia Presupuestal y Administrativa del Instituto, en sesión del 16 de mayo de 2014 aprobó por unanimidad la autorización temporal de excepción al procedimiento para ocupar las plazas vacantes existentes al 16 de mayo de 2014...

(...)

De lo anterior, es posible afirmar que a partir del 16 de mayo de 2014, el Pleno del INAI autorizó que las plazas que a la fecha referida se encontraban vacantes, y las generadas con posteridad, se ocupen por designación directa, por lo que queda temporalmente suspendida la realización de procesos de selección, basados en el acuerdo de Órgano de Gobierno del 22 de agosto de 2012.

(...)

Posteriormente, el Pleno del INAI en la sesión de trabajo celebrada el 8 de octubre de 2014, aprobó por unanimidad el Acuerdo ACT-PUB/08/10/2014.7...

(...)

Derivado de los acuerdos previamente descritos, es posible afirmar que actualmente la ocupación de los puestos vacantes del INAI se lleva a cabo por designación directa:

- En el caso de los puestos adscritos a las oficinas de los comisionados, éstos son los únicos facultados para nombrar y remover su personal.
- Con relación a los puestos adscritos a las oficinas de los coordinadores (staff) y a las direcciones generales, el nombramiento de los servidores públicos es autorizado por los coordinadores en sus respectivos ámbitos de competencia, previa consulta y visto bueno del Titular de la Presidencia del Instituto.

- Respecto de los titulares de las direcciones Generales, éstos se aprueban por el Pleno del Instituto a propuesta de la Comisionada Presidente.

Derivado de lo antes expuesto, es posible afirmar que en el INAI nunca ha operado o se ha implementado el Servicio Profesional; no obstante, el Pleno del Instituto ha realizado diversos esfuerzos en la materia, los cuales se materializan con la emisión y publicación del Estatuto del Servicio y su reforma, a saber:

- El Estatuto del Servicio Profesional fue aprobado por el Órgano de Gobierno el 3 de octubre de 2008 mediante acuerdo ACT-EXT/ORG-GOB/03/10/2008.14.

(...)

En congruencia con lo antes expuesto, los servidores públicos del INAI desde 2003 y hasta la fecha no son miembros del servicio, en virtud de que dicho sistema de administración del personal, nunca ha sido implementado, sólo se han ocupado vacantes a partir de la realización de procesos de selección que fueron establecidos en procedimientos emitidos por el Pleno, en el que se señalaban reglas a seguir, instancias participantes y tiempos.

(...)

A partir de agosto de 2014 y hasta la fecha de la presente respuesta, el Instituto lleva a cabo contrataciones de personal por honorarios asimilados a salarios...

Aclarada la inexistencia de un servicio profesional en el INAI, es necesario precisar que a la fecha el INAI no cuenta con programas de evaluación y profesionalización en el marco del servicio profesional, en virtud de que no se han emitido e implementado los lineamientos que permitirán materializar la instauración del servicio profesional en el INAI.”

En adición a lo anterior, se tiene que dentro de las disposiciones contenidas en el “Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos en materia de Recursos Humanos, Servicio Profesional y Personal de Libre Designación del INAI”, publicado en el DOF el 17 de enero de 2017, destacan las siguientes:

- Serán sujetos y se regirán por el Servicio Profesional (integra los siguientes subsistemas: i) De la Selección, Ingreso y Movilidad; ii) Del Programa de Capacitación, Especialización y Desarrollo; iii) De la Evaluación Bial del Desempeño; iv) De los Estímulos; y v) Del Procedimiento de Revisión de Resultados) los puestos con niveles de Director de Área, Subdirector de Área, Jefe de Departamento y Enlace, adscritos a las Direcciones Generales del Instituto, con excepción de aquellos de libre designación, a saber:
  - El personal adscrito a las Ponencias de los Comisionados;
  - Los Secretarios y el personal adscrito a las oficinas de los mismos;
  - Los Directores Generales adscritos a la Presidencia y a las Secretarías del Instituto;
  - El titular del Órgano Interno de Control y el personal a su cargo;
  - El personal responsable de planear, organizar, administrar y dar seguimiento a los subsistemas que integran el Servicio Profesional en el Instituto, dependientes de la Dirección General de Administración;
  - El personal encargado de resolver los procedimientos de impugnación en contra de los fallos definitivos, respecto de los procedimientos de revisión de resultados, adscritos a la Dirección General de Asuntos Jurídicos; y
  - Los auxiliares administrativos, dada la naturaleza de las funciones operativas y de apoyo asignadas.

- La ocupación de los puestos vacantes de libre designación adscritos a las ponencias de los comisionados y a las oficinas de los secretarios, será facultad exclusiva del titular de la unidad administrativa según corresponda.

Si bien el Pleno o los Comisionados que componen el órgano colegiado del INAI requieren profesionalización y compromiso en tanto que constituyen el cuerpo máximo de dirección y con sus decisiones y acciones determina el rumbo del organismo garante y, en gran medida, el modo en que cumple con su mandato institucional; también es cierto que la estructura organizativa que impulsa tales directrices debe estar constituida por personal calificado, responsable y eficiente en el desempeño de sus actividades. Esta parte poco o nada visible del INAI merece especial atención a la luz de las nuevas responsabilidades y compromisos que encarará el organismo garante en su calidad de organismo constitucional autónomo y máximo tribunal con competencia en todos los niveles de gobierno y en todo el territorio nacional; sin embargo, dada la respuesta citada con anterioridad y las nuevas disposiciones se configura un panorama poco alentador.

Conforme al oficio e instrumento jurídico en cuestión, se tiene que la selección, ingreso y permanencia de los servidores públicos en el INAI no obedece a una cuestión de mérito necesariamente, ya que el método implementado no está dirigido en su totalidad a la contratación del personal mejor capacitado. De hecho, se puede advertir que las diversas áreas del INAI están integradas, en mayor o menor grado, por individuos con alguna relación previa, ya sea por haber compartido tiempo durante sus estudios académicos o por haber realizado actividades laborales en la misma organización; por alguna recomendación entre conocidos; o por la instrucción directa del titular del área, oficina o unidad administrativa.

En el caso del personal que integra las Oficinas de los Comisionados se encuentra legalizado el hecho de contratar de manera unilateral, de manera que no existen condiciones de equidad para ocupar algún puesto en dicha estructura. Tal mecanismo de ingreso apuesta por la contratación de personal con algún vínculo con los jefes de las áreas.

De esta manera, se advierte que una gran parte de los integrantes de las Oficinas de los Comisionados y demás áreas de apoyo manifiesta una posible lealtad al jefe, pudiéndose cuestionar su compromiso con los ciudadanos, a quienes el INAI está encargado de atender y satisfacer en su interés de obtener información sobre la gestión gubernamental.

En atención al análisis realizado, resulta pertinente emprender adecuaciones en la forma en que se integra el personal del INAI, es indispensable que sólo los mejor capacitados ocupen un lugar dentro del máximo organismo garante, ya que tal situación es un factor fundamental para cumplir con los objetivos definidos en materia de transparencia y obtener resultados significativos en un país en el que ya no es posible tolerar el secreto, la corrupción y la impunidad.

## **TERCER CAPÍTULO**

### **RESULTADOS Y EFECTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO: EL DESEMPEÑO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES - INAI (2012-2015)**

Sin duda el establecimiento de un marco jurídico robusto en materia de transparencia, así como la creación y configuración del máximo organismo garante en México, dan cuenta de los esfuerzos realizados por extender y homogeneizar la publicidad de la gestión gubernamental en México frente a diversos obstáculos y resistencias propios de un gobierno acostumbrado a operar de manera discrecional.

Pero si bien los avances formales y organizacionales constituyen el primer elemento esencial para la implementación de la transparencia, su efectividad encuentra sustento en los resultados y efectos obtenidos en la realidad. Es por ello que resulta indispensable revisar y analizar evaluaciones empíricas que permitan mostrar el modo en que ha operado la transparencia en México.

## 3.1 LA MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO

### 3.1.1 Estudios sobre transparencia en México

La transparencia en México ha recorrido un largo camino desde su integración al debate público y agenda gubernamental hasta su reglamentación en todo el territorio nacional con base en esfuerzos que permitieron extender su observancia y aplicación de manera progresiva en todo el territorio nacional bajo criterios cada vez más rigurosos. En este proceso, su máximo organismo garante ha acumulado amplias experiencias que han sido objeto de evaluación, siendo de interés en el presente trabajo revisar y analizar el modo en que su desempeño ha impactado en lograr una efectiva publicidad en la gestión gubernamental dentro del ámbito federal durante los años 2012, 2013, 2014 y 2015, esto, con la finalidad de contrastar el cumplimiento de su mandato institucional con información estadística que da cuenta de los avances logrados en la práctica.

Como quedo advertido, la implementación de la transparencia constituye un amplio objeto de estudio con distintos ángulos de análisis, es un fenómeno multidimensional que ha derivado en diversas investigaciones, cuyas mediciones han logrado aproximarse a diferentes partes de dicho aspecto fundamental en la gestión gubernamental. Por ello, en un primer momento, resulta necesario desarrollar una revisión general de las evaluaciones empíricas sobre la transparencia en México (previo a la revisión de los resultados y efectos derivados del cumplimiento de los deberes del INAI en México), donde se consideran diversas aproximaciones sobre su implementación y el desempeño del máximo organismo garante en México, a efecto de conocer el modo en que distintos autores e instancias han abordado diferentes aspectos sobre este tema en tiempos y espacios diferenciados.

Una aproximación inicial es el texto de Carolina Pacheco Luna intitulado “**Cultura de la transparencia. Primera encuesta de acceso a la información pública en México**”<sup>130</sup>, publicado en el año 2006, cuyo objetivo central fue medir el nivel de conocimiento que tenía la opinión pública o población abierta y el perfil académico o comunidad académica respecto del derecho de acceso a la información pública en México, a efecto de obtener su percepción respecto de ésta prerrogativa.

De inicio, es interesante observar que desde la presentación del estudio se reconocen múltiples problemas que persisten en la actualidad, a saber: a pesar de los avances en la vigencia de los derechos, una gran parte de la sociedad no conoce ni está en aptitud de ejercerlos, de manera que si no conocen sus derechos y no saben cómo usarlos y disfrutarlos, su práctica resulta deficiente; que el derecho a la información tiene límites y prácticas diversas en cada entidad federativa; que en México se tienen leyes de acceso a la información pero la mayoría de las personas no conocen la legislación, sus derechos y no están interesadas en solicitar información gubernamental porque piensan que no la necesitan, no saben cómo pedirla o suponen que no se las entregarán; y que el acceso a la información pública es una herramienta de élite, utilizada por los académicos o por segmentos de la población que obtienen beneficios a través del procesamiento de información o del

---

<sup>130</sup> Pacheco Luna, Carolina, “Cultura de la transparencia. Primera encuesta de acceso a la información pública en México”, México, Libertad de Información-México, A.C., Universidad de Guadalajara, Gobierno del Estado de Michoacán, Editorial “e”, 2006, pp. 9, 11, 14-15, 20, 23, 27, 39 y 104-109.

uso periodístico de ésta. No obstante, también se afirma que gracias a las leyes en la materia, los ciudadanos tienen un mecanismo para estimular la eficiencia gubernamental.

Ahora, con base en la configuración de grupos de enfoque en función de su perfil ocupacional, clase social y lugar de residencia (segmentos de la sociedad como empresarios, servidores públicos, académicos, amas de casa, empleados y comerciantes) y la aplicación de una encuesta (previo diseño del cuestionario con base en diversos tópicos y variables relacionadas con el derecho de acceso a la información pública) para recolectar opiniones y actitudes de dos mil personas en todo el territorio nacional agrupadas en dos muestras: opinión pública o población abierta (ciudadanos mayores de edad) y sector académico (estudiantes y profesores de las carreras de Periodismo, Ciencias de la Comunicación o de la Información, y Derecho), la investigación se dispuso medir su nivel de conocimiento sobre el derecho de acceso a la información pública, sobresaliendo los siguientes resultados (por ser lo más altos estadísticamente):

- La población abierta y el sector académico ubicaron a la información pública como un tema de menor importancia que debería atender el gobierno, por debajo de empleo, educación, seguridad pública, salud y vivienda.
- El 52% del perfil académico y 38% de la población abierta consideraron que la información generada por el gobierno era útil para evaluar su desempeño. Sólo el 4.4% de la población abierta y el 3% de académicos consideraron que no era útil la información producida por el gobierno.
- El 81% de la población abierta consideró que la información debería consultarse en los medios de comunicación, mientras que el 89% del sector académico ubicó en primer lugar a la Internet; ambos grupos dejaron en tercer lugar las oficinas de gobierno.
- El 72% de la población abierta consideró que el gobierno no debía reservar información (el 25% opina lo contrario), mientras que el 65% del perfil académico opina lo mismo (el 33% opina lo contrario).
- En ambos perfiles la mayoría identificó los salarios de los diputados locales y las auditorías concluidas como información pública, pero manifiesta confusión sobre los temas de reserva y confidencialidad.
- El 93% de académicos y el 89% de la población abierta consideraron tener derecho de acceder a la información pública. Como motivo principal de tal derecho, el 33.8% del perfil académico consideró que era una obligación del gobierno, mientras que el 25% de la población abierta consideró que era por el hecho de ser mexicano.
- Con el 56% ambos perfiles coincidieron en que el gobierno no entrega la información solicitada, mientras que el 11% del perfil académico y el 3% de la población abierta consideraron que el gobierno entrega parcialmente la información solicitada.
- Dentro de la población abierta, el 57% afirmaron haber escuchado hablar de la LFTAIPG, el 55% del derecho de acceso a la información pública y el 43% del derecho a saber, mientras que dentro del perfil académico, el 84% escuchó hablar de la LFTAIPG, el 83% del derecho de acceso a la información pública y el 60% del derecho a saber.
- El 56% de la población abierta y el 61% del perfil académico consideraron que la LFTAIPG no contribuyó a disminuir los índices de corrupción, mientras que el 45% de la población abierta y el 56% de académicos consideraron que la ley contribuyó a la rendición de cuentas de los funcionarios.



- Sólo el 26% del perfil académico y el 15% de la población abierta habían solicitado información pública. El principal motivo señalado por la población abierta (53%) y académicos (50%) para no solicitar información fue que no la necesitaban.
- Una parte de la población abierta que solicitaron información pública consideraron que el procedimiento era fácil (9%) y rápido (7%) frente a otra parte que lo consideraron difícil (6%) y lento (8%). Además, para una parte de los académicos el procedimiento para realizar solicitudes les pareció fácil (16%) y rápido (10%), mientras que a los restantes les pareció difícil (10%) y lento (16%).
- El 79% de la población abierta y el 74% del sector académico consideraron que el acceso y reproducción de la información no debería tener costo, mientras que el 9% y el 16% de dichos sectores, respectivamente, opinaron que sólo la reproducción debería costar.
- Respecto a la LFTAIPG y dentro de la población abierta, sólo el 17% afirmó haber oído hablar de la información de oficio y el 32% sobre obligaciones de transparencia, mientras que dentro del perfil académico, el 25.5% señaló haber escuchado de la información de oficio y el 53% de las obligaciones de transparencia.
- El 31.5% de la población abierta manifestó haber buscado información pública gubernamental por Internet (el 67% no lo había hecho) frente al 61% del sector académico (el 38% no lo había hecho). La información más buscada en ambos sectores fue sobre trámites y servicios, 25.5% de la población abierta y 48% de académicos (aunado a que éstos consultaron más información: el 42% sobre administración del gobierno, el 39% legal y el 31% del ejercicio del presupuesto).
- El 81.5% del perfil académico manifestó haber conocido al entonces IFAI en comparación con el 64% de la población abierta. Además, la mayoría en ambos perfiles consideró necesaria la existencia del organismo garante, 92% de académicos y 80% de la población abierta.

Conforme a tales mediciones, es posible observar que se confirmó la hipótesis consistente en que el nivel de conocimiento del derecho de acceso a la información pública es bajo entre la población abierta, pero aumenta en el perfil académico; que la información pública no era considerada un elemento central que mereciera la atención del gobierno, aunque se estimaba útil para evaluar su desempeño; que acudir a las oficinas de gobierno no era la mejor opción para obtener información pública y que no existía mucha confianza en la entrega de lo solicitado; que la mayoría de encuestados optaba por la no reserva de información y que su acceso y reproducción fuera gratuito; que en general todos consideraban tener derecho de acceder a información pública, aunque subyacían confusiones técnicas sobre algunos temas (reserva y confidencialidad); que la mayoría percibía limitados resultados en el combate a la corrupción con base en la LFTAIPG; que los datos sobre solicitudes y búsquedas de información pública era muy bajo, aunque en menor medida en el sector académico; que se buscaba mayor información sobre trámites y servicios del gobierno; y que se consideraba necesario un organismo garante en la materia.

En síntesis, este estudio sobre percepciones muestra que, tras tres años de operación aproximadamente, existía un ambiente de confusión de todos los encuestados respecto al derecho de acceso a la información pública que a pesar de considerar de utilidad la información no constituía un tema prioritario y, en consecuencia, no era utilizado de manera intensa para lograr resultados efectivos en la gestión gubernamental, profundización de la democracia y desarrollo de ciudadanía; había una falta de comunicación entre gobierno y sociedad por cuestiones de desconfianza y un

largo periodo de monopolización de los asuntos públicos; prevalecía un uso superficial del derecho de acceso para satisfacción de demandas ciudadanas básicas sin contener elementos muchos críticos de evaluación gubernamental; y que era indispensable que el organismo garante emprendiera una efectiva publicidad de la gestión gubernamental, cuyos resultados demostraran su relevancia como instrumento transformador.

Otro acercamiento se basa en una revisión efectuada por Ackerman en el año 2007<sup>131</sup>, donde identificó algunos **estudios sobre el IFAI y planteó otro análisis** al advertir que no había alguna investigación que explorará los debates internos en el Pleno o en el funcionamiento interno del Instituto.

El primer estudio, a cargo de “Libertad de Información México, A.C.”, analizaba la “calidad jurídica” de las decisiones de los Comisionados del entonces IFAI. Se enfocaba en revisar la frecuencia con que los Comisionados aplicaban la suplencia de la queja o la facultad de investigación, llamaban a las partes a una audiencia o iniciaban un procedimientos sancionadores, concluyendo que si bien razonaban y fundamentaban sus decisiones y frecuentemente revocaban respuestas, hacían un uso limitado de las referidas herramientas procedimentales. Este estudio se enfocó a conocer el perfil de los Comisionados y del Pleno.

El segundo, aglutina textos que los mismos Comisionados del Instituto (María Marván Laborde y Juan Pablo Guerrero Amparán) publicaron en los años 2006 y 2007, donde analizaron la naturaleza, alcances de los mandatos y experiencia del organismo garante, la experiencia de la ley, las decisiones del Instituto en relación con la transparencia en los sindicatos y la confidencialidad o publicidad de los datos personales.

El tercero, encargado a la “Fundación Hewlett”, intitulado “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México y la Cultura de la Transparencia”, se orientó a reportar datos básicos sobre la utilización de la ley e identificar fortalezas y debilidades en el desempeño del IFAI con base en entrevistas a funcionarios e integrantes de la sociedad civil.

Sobre estas investigaciones previas, el autor desarrolló un análisis de las resoluciones del entonces IFAI en función de su proactividad y pasividad. Respecto a la primer cuestión, reconoció que el organismo garante inició su interpretación de la ley de transparencia, generando jurisprudencia; que se utilizó la “prueba de daño” para la aplicación de las reservas de ley; que se utilizó la facultad de “suplencia de la queja”; y que promovió criterios garantistas frente a respuestas burocráticas que buscaban esconderse tras interpretaciones limitadas. En cuanto a la segunda cuestión, señaló que validó la negación de datos personales de funcionarios públicos a pesar de que éstos autorizaron su publicación; que analizó solicitudes de forma restrictiva, supliendo la respuesta de la autoridad en lugar de los solicitantes; que validó la confidencialidad de fotografías de servidores públicos; que en lugar de entrar al fondo de los asuntos tramitados, éstos se aprobaron de manera superficial para otorgar información contenida en resúmenes o conferencias de prensa; y que se limitó a aprobar inexistencias de información, instruyendo únicamente su formalización a través de declaraciones formales.

---

<sup>131</sup> Ackerman, John, *op. cit.*, 2007, p. 18-36.

Otras aproximaciones han sido recuperadas por Guillermo Cejudo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares a través de un texto publicado en el año 2012<sup>132</sup> (estudio a cargo del Centro de Investigación y Docencia Económica-CIDE), donde identifican distintos estudios en materia de transparencia y, específicamente sobre la implementación de la LFTAIPG. Estos análisis elaborados por funcionarios, académicos y organizaciones no gubernamentales, los agrupan en **cuatro grandes grupos de investigaciones**.

El primero se concentra en la legislación, donde se buscó identificar, comparar y cuantificar su contenido; el segundo buscó medir los portales de transparencia, es decir, los sitios en Internet donde los sujetos obligados deben divulgar criterios mínimos de información; el tercer tipo se propuso evaluar la operación de los sujetos obligados en respuesta a solicitudes mediante ejercicios de usuario simulado, midiendo el cumplimiento de formas, tiempos y calidad de las respuestas, así como condiciones de los sujetos obligados para atender sus obligaciones en materia de transparencia; y el cuarto se dedicó a estudios de caso de una o varias organizaciones mediante un ejercicio descriptivo.

Además de éstos estudios, los autores reconocen que existen otros análisis previos que fueron encomendados por el propio organismo garante, tal y como el relativo al acceso a la información en diversos poderes federales y organismos constitucionales autónomos no sujetos a la competencia del entonces IFAI en el año 2006, o bien, los solicitados por la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (organismo que se constituía por los 33 organismos de acceso a la información pública del país) para una medición de la transparencia de forma integral y en todo el territorio nacional, tal y como la “**Métrica de la Transparencia 2010**”.

Respecto a éste último estudio, los autores señalan que se planteó dar cuenta del estado que guardaba la transparencia y el acceso a la información en todo el país, en todos los poderes y en los tres órdenes de gobierno. El estudio se basó en dos aspectos centrales: 1) las instituciones de transparencia y el acceso a la información, y 2) acceso ciudadano a la información pública; y contempló cuatro dimensiones: normativa, de información pública de oficio, de respuesta a solicitudes de información y de capacidades institucionales, aunado a que consideró un análisis estadístico de solicitudes y recursos de revisión, un análisis cualitativo de Unidades de Enlace y una revisión de la situación de los archivos.

Conforme a los resultados arrojados, los autores concluyeron que existía un avance importante en la calidad de la legislación y la existencia de capacidades institucionales en todo el país; que existían portales en casi todos los sujetos obligados; que se daba respuesta a la mayoría de solicitudes; que existían órganos garantes con grados razonables de autonomía; y que existía una incipiente cultura organizacional que reconocía a la transparencia como un valor democrático.

Sin embargo, también reconocieron la existencia de asimetrías en la calidad de los portales, los procedimientos de acceso y las capacidades institucionales a lo largo del país en función de la entidad federativa, sujeto obligado e información solicitada; que el problema más serio estaba en la calidad y exactitud de la información; que no existían mecanismos para verificar la información recibida; y que no había consecuencias efectivas por la mala calidad de la información

---

<sup>132</sup> Cejudo, Guillermo M., López Ayllón, Sergio y Ríos Cázares, Alejandra (Editores), *op. cit.*, 2012, p. 11-18.

proporcionada; situación que reflejaba un problema estructural que superaba el marco jurídico y requería fortalecer a los órganos garantes y unidades de acceso, implementar políticas para asegurar la calidad de la información y fortalecer la eficacia de los portales, así como una promoción de la cultura de la transparencia.

Para darle continuidad al estudio referido, años más tarde se desarrolló la “**Métrica de la Transparencia 2014**”<sup>133</sup>, cuyo análisis de la implementación del sistema de transparencia en México (el estudio integró a los tres poderes de gobierno de los tres niveles de gobierno y algunos órganos constitucionales autónomos) fue ampliado. Se incluyeron cinco dimensiones: normatividad, información pública de oficio, usuario simulado, capacidades institucionales de los órganos garantes y, adicionalmente, se realizó una primera aproximación a una muestra de sujetos obligados para identificar sus características.

Lamentablemente, los resultados presentados indicaron en términos generales que no hubo cambios sustantivos respecto a la medición del año 2010; que continuaban las asimetrías en la materia; que había una mala calidad en la información proporcionada a los ciudadanos y en la gestión de archivos; que el ejercicio del derecho de acceso a la información variaba en función de la entidad federativa, sujeto obligado e información solicitada; que si bien hubo avance en la normatividad y portales, se advirtieron retrocesos en materia de usuario simulado y capacidades institucionales de los organismos garantes (mejores leyes no garantizan mejor desempeño); y que resultaba necesario fortalecer las capacidades de organismos garantes y sujetos obligados, así como de sus procesos.

De manera particular, en la dimensión normativa se identificó dispersión normativa (muchos ordenamientos que aumentan costos de acceso); deficiente reconocimiento de la obligación de los sujetos obligados de documentar todos sus actos; falta de obligación de publicar la lista de documentos clasificados como información pública de oficio; uso incremental de categorías generales y absolutas de información reservada; confusión conceptual legislativa entre información reservada e información confidencial; y debilidad regulatoria en materia de archivos.

En la dimensión de portales se encontró que todos los sujetos obligados contaban con un portal en Internet; que se habían detallado los criterios en los portales pero con diferente grado de cumplimiento; que la información se publicaba de manera confusa, en formatos no abiertos, y sin formas de acceso rápido; y que debido a un cumplimiento estricto de la ley resultaba necesaria una política de transparencia proactiva que permitiera el uso estratégico de la información pública para la cooperación entre órganos y el fomento de la participación ciudadana.

La dimensión de usuario simulado demostró que existía a nivel nacional un sistema en funcionamiento que proporcionaba un nivel de acceso razonable a la información pública gubernamental; que la mayoría de sujetos obligados contaban con un sistema de presentación y respuesta de solicitudes en línea (Infomex o de desarrollo propio) que facilitaba la presentación de solicitudes, aunque la heterogeneidad de éstos sistemas incrementaba la curva de aprendizaje para el ejercicio del derecho al acceso; que se respondía las solicitudes dentro de los plazos legales

---

<sup>133</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>?, la cual se revisó el 01 de abril de 2016.

aplicables; que se requería fortalecer la completitud y calidad de las respuestas; y que persistían asimetrías entre sujetos obligados y entre entidades.

Respecto a la dimensión de las capacidades institucionales de los organismos garantes se advirtió que para el año 2013 todos contaban con autonomía; que existía una mejora en la creación de manuales de operación y procedimientos que permitían dar estabilidad a su operación, aunque no se tenía un efectivo servicio profesional; que había un incremento en atribuciones y universos de acción, y un estancamiento en la asignación presupuestal; que los integrantes del Pleno debían rendir cuentas de su actuar; y que contaban con débil poder de incidencia sobre los sujetos obligados que, sin embargo, no se restringía a la presencia o ausencia de sanciones, sino también a su habilidad de influir en la gestión cotidiana de los sujetos obligados.

Y en cuanto a la dimensión de los sujetos obligados se descubrió que la transparencia implicaba un costo claro y evidente para los sujetos obligados; que las Unidades de Acceso podían ser actores estratégicos para el desarrollo y fortalecimiento de la transparencia proactiva y focalizada, pero participaban poco en enriquecer las decisiones de la organización o alimentar planes estratégicos de comunicación institucional; que los titulares de las Unidades eran piezas centrales en el sistema, por lo que resultaba crucial evitar que esas oficinas fueran usadas como posiciones políticas y, en esta lógica, atender que el perfil del titular y su capacitación fueran adecuados al mandato que debía cumplir; que existían varias modalidades de Unidades y que era pertinente contar con una coordinación que permitiera homologar criterios y procesos; y que la transparencia era una política transversal y por ello era crucial proveer a las Unidades con recursos político-institucionales para ejercer sus funciones.

Respecto a otros estudios recientes, resulta relevante considerar la “**Encuesta INAI 2015**”<sup>134</sup>, a cargo de “Ipsos Public Affairs-The Social Research and Corporate Reputation Specialists” (Ipsos es una compañía independiente dedicada a la investigación de mercado, fundada en el año de 1975 en Francia, con presencia en México y otros países a nivel mundial, entre cuyos servicios ofrece recabar opiniones de ciudadanos y consumidores sobre temas sociales, políticos y electorales, así como medir la reputación de empresas y organismos nacionales e internacionales entre diferentes audiencias), cuyo objeto fue la realización de un estudio de opinión cuantitativo sobre temas de transparencia, el INAI y el marco jurídico en la materia, entre otros, en función de una entrevista cara a cara en vivienda a nivel nacional a hombres y mujeres mayores de 13 años de todos los niveles socioeconómicos, logrando 2, 100 entrevistas efectivas en población urbana de todo el territorio nacional (levantadas en el mes de diciembre de 2015).

Dentro de los resultados más sobresalientes, es posible identificar las siguientes opiniones:

- El 31% reconoce (relaciona correctamente entre varias opciones) las siglas del INAI, mientras que el 37% reconoce el logo del organismo (las cifras no aumentaron considerablemente respecto del año anterior a pesar de las reformas en materia de transparencia de mayo de 2015).

---

<sup>134</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Encuesta%20INAI%202015.pdf>, la cual se revisó el 15 de abril de 2016.

- El 47% conoce al INAI y el 67% tiene una opinión positiva (muy buena o buena) sobre el organismo.
- Respecto a la identificación de las funciones del INAI (de manera espontánea), el 48% ubica la protección de datos, el 8% guardar datos personales y el 7% informar a la gente.
- El 17% señaló haber contactado al INAI para obtener información del gobierno federal (cifra que aumentó de un 6% en el año 2014).
- Sobre la evaluación del desempeño del INAI como organismo responsable de garantizar el acceso a la información pública, obtuvo una calificación promedio de 7.39 en un escala de diez puntos.
- Respecto a si recordaban haber visto, escuchado o leído algún asunto de interés nacional en el que estuviera involucrado el INAI, dos de diez entrevistados manifestaron una respuesta afirmativa.
- El 20% manifestó saber que a partir de la reforma en transparencia el IFAI se convirtió en INAI.
- El 54% consideraron que fue muy buena o buena la autonomía del organismo garante.
- En cuanto al conocimiento de las nuevas atribuciones adquiridas por el INAI a partir de la reforma en transparencia, el 37% (sobre 100%) sabe que se encarga de coordinar el Sistema Nacional de Transparencia y el 33% (sobre 100%) sabe que los partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y toda persona física o moral que reciba recursos públicos son ahora sujetos obligados, aunado a que sus resoluciones son en su mayoría definitivas y obligatorias. Además el 92% considera muy importante o importante la atribución sobre que toda persona física o moral que reciba recursos públicos son ahora sujetos obligados.
- Respecto a la expectativa de los cambios y nuevas atribuciones del INAI, seis de diez encuestados consideran que se mejorará el trabajo del organismo garante en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.
- El 66% manifestó conocer el derecho de acceso a la información.
- Reconocido el derecho de acceso a la información, respecto a lo que se debe hacer para obtener información del gobierno federal, el 24% señaló acudir al sujeto obligado, el 22% buscar información por Internet y el 5% y 2% acudir al IFAI o INAI, respectivamente.
- El 67% (sobre 100%) mencionaron si saber que tienen el derecho de acceder a la información pública en posesión de cualquier instancia del Gobierno Federal, mientras que el 48% (sobre 100%) señalaron saber que muy pronto tendrán el derecho de acceso a la información pública de cualquier organismo que maneje recursos públicos.
- En lo referente al derecho de acceso a la información, el 39% manifestó tener muchísima o mucha disposición para llenar el formulario para obtener información, el 40-45% tiene muchísimo o mucho interés de obtener información de algún organismo que ejerza recursos públicos, y el 30-35% manifestó tener mucha o algo de confianza en que se les entregará información verídica de organismos que ejerzan recursos públicos.
- Respecto a la valoración sobre la dificultad de conseguir determinada información de quienes reciben y ejercen recursos públicos, el 55% lo considera difícil o muy difícil.
- Dentro de la valoración del acceso a la información, el 12% manifestó haber realizado alguna solicitud a una instancia del Gobierno Federal para obtener información.

- En cuanto al conocimiento de la institución encargada de garantizar la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, la correcta identificación de la institución se ubicó en 50%, de este porcentaje 21% mencionó al INAI y el 29% al IFAI.
- El 43% señaló conocer o haber escuchado la LFTAIPG. Respecto a los medios por los que se enteraron de la existencia de la ley, el 76% refirió la televisión, el 11% la radio y el 9% Internet. Mientras el 40% dijo haber escuchado algo de la LGTAIP, el 75% se enteró por televisión, el 12% por radio y el 9% por Internet.
- Respecto al conocimiento de las diferentes herramientas que ofrece el INAI, el 13% dijeron si conocer la herramienta/sitio INFOMEX, mientras que el 29% refirió haber utilizado en alguna ocasión.
- Del grupo de personas que afirmaron conocer y haber utilizado INFOMEX, el 75% consideró que fue muy sencillo o algo sencillo solicitar información.

A partir de estas cifras, la empresa encargada del estudio recomendó promover la presencia del INAI en la región golfo-sur (integrada por los Estado de Tabasco, Veracruz, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Campeche, Quintana Roo y Yucatán) y en los niveles socioeconómicos más bajos, así como implementar mayor comunicación con énfasis en la nuevas atribuciones del organismo garante.

Ahora bien, conforme a los detalles metodológicos de la encuesta, es posible llegar a la siguiente conclusión: si bien la mayoría de mexicanos considera importante el tema de la transparencia y la labor del INAI, lo cierto es que existe una limitada participación para conocer las actividades desempeñadas por los servidores públicos federales, así como una desconfianza sobre la información que puedan recibir. Se pone de relieve que avances normativos en materia de transparencia no significan en automático una ciudadanía más informada sobre los asuntos públicos, situación que obstaculiza un uso inteligente de la información para el logro de objetivos de mayor alcance, tal y como el combate a la corrupción y la impunidad, así como una implementación efectiva de los ideales democráticos.

Finalmente, es importante considerar la “**Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales ENAID 2016**”<sup>135</sup>, derivada del esfuerzo coordinado entre el INAI y el INEGI, cuyo propósito fue conocer las experiencias, actitudes y percepciones que influyen en el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, así como el grado de conocimiento sobre la legislación y las instituciones encargadas de garantizarlo. Con base en una encuesta aplicada en el mes de abril de 2016 a personas de 18 años cumplidos o más que residían en viviendas particulares ubicadas en 32 ciudades de 100 000 y más habitantes (14, 400 viviendas en todo el territorio nacional), y por lo que refiere a información estadística en materia de transparencia, se obtuvieron los siguientes principales resultados:

- A nivel nacional, el 85.7% de la población obtiene información sobre diversos temas a través de la televisión, seguido del Internet con 65.5%, y sólo el 33.8% la obtuvo directamente en una oficina o institución de gobierno.

---

<sup>135</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://proyectos.inai.org.mx/enaid2016/index.php/encuestas-y-resultados>, la cual se revisó el 01 de marzo de 2017.

- A nivel nacional, el 44% de la población identifica como medio o mecanismo para obtener información del gobierno “Búsqueda de información en las páginas de Internet de los gobiernos”, 20% refirió “Acudir directamente a la oficina del gobierno correspondiente”, 15.9% “Portales de transparencia en Internet”, 9.4% “Periódicos o publicaciones oficiales de los gobiernos”, 8.3% “Televisión”, 5% “Internet”, 4.7% “Hablar por teléfono para solicitar la información”, 2.8% “Oficinas de transparencia”, 0.7% “Solicitudes de información”, y 0.6% “Estrados o murales en las oficinas de gobierno” (9.4% no identificó algún medio o mecanismo al respecto).
- A nivel nacional, el 41.5% de la población estima que es difícil obtener información gubernamental, mientras que el 17.2% lo considera muy difícil.
- A nivel nacional, respecto a información que genera el gobierno, se observa que la población consultó en mayor medida información sobre “Requisitos para trámites y servicios” con un 40.8%, mientras que la “Organización interna del gobierno” es lo que menos se consultó con un 5.1%.
- A nivel nacional, el 50.6% de la población manifestó conocer o haber escuchado sobre la existencia de una Ley encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública (el 49.4% no), de los cuales el 67.6% no recuerda el nombre, 6.9% mencionó la LGTAIP y el 5.2% la LFTAIPG.
- A nivel nacional, el 50.6% de la población manifestó conocer o haber escuchado sobre la existencia de una institución de gobierno encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública (el 49.4% no), de los cuales 51.8% no recuerda el nombre, el 32.2% refirió al IFAI y el 7.7% mencionó al INAI.
- A nivel nacional, el 14.1% de la población consultó una página de Internet del gobierno, teniendo mayor interés sobre la organización y actividades de las instituciones de gobierno (incluye estructura, objetivos y programas), y menos interés en sobre finanzas.
- A nivel nacional, el 82.3% de la población que realizó una consulta en una página de Internet del gobierno, sí encontró la información de su interés. Dentro de este grupo, el 94.5% indicó que la información era útil.
- A nivel nacional, el 5.6% de la población realizó alguna vez una solicitud formal de información. Dentro de este grupo, el 49.9% realizó una solicitud sobre “Trámites, requisitos y formatos”, el 19.7% sobre “Educación y programas sociales”, el 17.7% sobre otra información, el 9.0% sobre “Directorio, remuneración y gasto público”, y el 2.9% sobre “Seguridad pública y delincuencia”.
- A nivel nacional, el 73.1% de la población que solicitó información formalmente a una institución de gobierno, obtuvo la información requerida (26.7% no). Dentro de este grupo, el 94.3% indicó que la información era útil.
- A nivel nacional, el 37.3% de la población que solicitó formalmente información a una institución de gobierno, manifestó sentirse muy satisfecho con el procedimiento para realizarla, el 30.8% refirió algo satisfecho, el 8.9% algo insatisfecho y el 22.9% muy insatisfecho.

Tales resultados permiten afirmar que en México la gran fuente de información resulta ser la televisión; que la mitad de la población percibe complicaciones para obtener información gubernamental; que en la obtención de información gubernamental se prefieren medios electrónicos; que dentro de la información gubernamental, resulta de mayor interés para la mayoría



de la población aquella relacionada con trámites y servicios; que un poco más de la mitad de la población afirma tener conocimiento sobre una ley en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como su máximo organismo garante, pero tienen una clara confusión sobre su denominación específica; que es muy reducido el número de personas que han consultado las páginas de Internet del gobierno para obtener información gubernamental; y que sólo 5 de 100 personas han tramitado formalmente alguna solicitud de información, de las cuales en su mayoría requieren información sobre trámites y servicios.

Lo anterior, da cuenta de importantes retos para socializar ampliamente la existencia y funcionamiento del marco normativo y organismo garante en materia de transparencia, pero sobre todo, resulta fundamental realizar acciones que permitan incrementar el interés y uso de las herramientas previstas para publicitar la gestión gubernamental.

### ***3.1.2 Análisis de información en materia de transparencia (2012-2015) reportada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)***

A lo largo de las líneas de este trabajo se ha señalado que la transparencia constituye un concepto polisémico que se puede abordar bajo distintas percepciones, tiene distintos ángulos y grados de especificidad, por lo que es posible advertir que su medición dispone de una variedad de puntos de entrada. De manera particular, resulta de interés analizar la implementación de la transparencia en el **ámbito federal mexicano**, durante el periodo comprendido entre los años **2012** y **2015** (desde el inicio de la gestión del actual Presidente de la República, Enrique Peña Nieto), con base en los resultados y efectos derivados del trabajo realizado por el máximo organismo garante en México, actualmente denominado INAI.

La finalidad de este apartado es contrastar la **función y desempeño del INAI** en materia de transparencia, dentro del espacio y tiempo establecidos. Se analiza la relación causal entre su mandato institucional y tareas sustantivas frente a los resultados y efectos obtenidos en la realidad, es decir, la correspondencia entre lo que ha pretendido hacer y lo que efectivamente ha conseguido.

Concretamente, se analiza información estadística que permita verificar si el máximo organismo garante en México atendió su **mandato institucional** de transparentar la gestión gubernamental, es decir, hacer efectiva la publicidad de las decisiones y acciones tomadas por las dependencias y entidades de la APF a cargo del Ejecutivo Federal (sujetos obligados), teniendo como referente los fundamentos de la transparencia. Esto a partir del modo en que cumplió con sus **tareas sustantivas**: por un lado, proteger, promover, garantizar, facilitar y verificar la materialización del acceso y divulgación de información pública en posesión de los sujetos obligados; y por otro lado, fungir como tribunal en la resolución de controversias, recursos de revisión, suscitadas entre solicitantes de información pública y sujetos obligados.

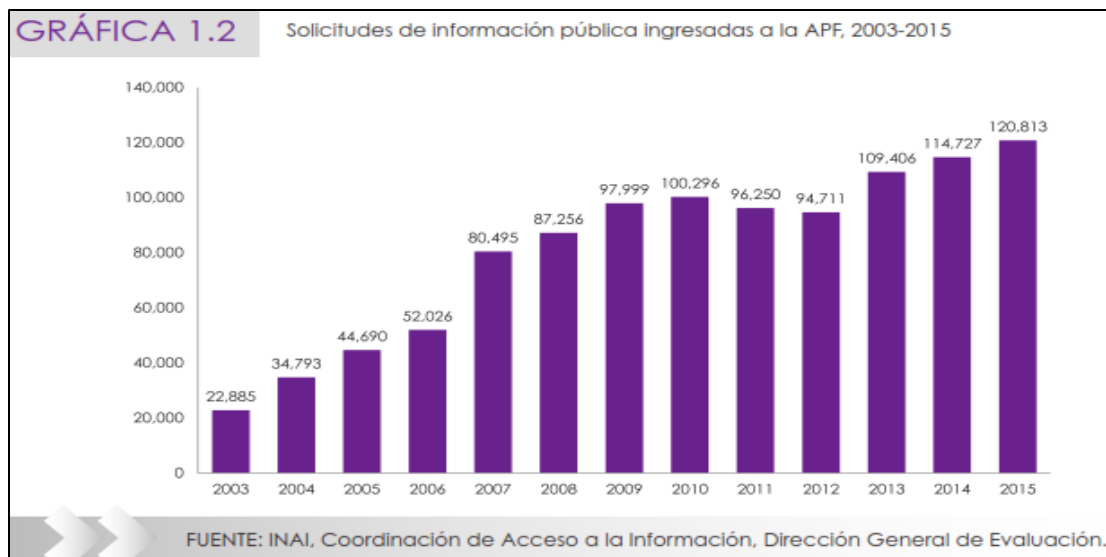
Al respecto, resulta pertinente precisar que la información estadística a analizar se enmarca dentro de la aplicación de las disposiciones previstas fundamentalmente en la **LFTAIPG** y su **Reglamento** (los preceptos jurídicos contenidos en la LGTAIP y la LFTAIP tuvieron plena vigencia y aplicación a partir de mayo de 2016); y que la labor del máximo organismo garante a estudiar (en su carácter de

organismo descentralizado y organismo constitucional autónomo) estuvo determinada por la referida LFTAIPG y su Reglamento.

A partir de estas consideraciones, a continuación se analiza la información estadística publicada por el INAI, cuyo soporte documental son los informes<sup>136</sup> que el propio organismo genera para evidenciar los efectos de la implementación de la transparencia en México. La elaboración de dichos documentos constituye una obligación del organismo en tanto que debe rendir anualmente un informe al H. Congreso de la Unión, con base en sus datos y los que le rindan los sujetos obligados, donde incluya por lo menos información sobre solicitudes de acceso y respuestas, asuntos atendidos, estado de las denuncias presentadas ante los Órganos Internos de Control (OIC's) y dificultades observadas en el cumplimiento de la normatividad de la materia (tal obligación estaba prevista en los artículos 39º de la LFTAIPG y 61º del Reglamento).

Ahora bien, inicialmente podemos observar que la transparencia o publicidad de la gestión gubernamental es operable y se puede medir a través de dos indicadores rectores: **acceso y divulgación de información pública**, mismos que se traducen en información estadística relacionada con solicitudes y respuestas, así como con consultas a los sitios de Internet de los sujetos obligados donde difunden información de manera proactiva.

Por una parte, en cuanto al acceso a la información pública, podemos ver el siguiente registro histórico sobre cifras de **solicitudes de acceso a la información pública**:



Los datos muestran que la **cantidad de solicitudes** presentadas aumentó desde el año 2003 hasta el año 2015, pasando de 22,885 a 120,813. Se reflejó un creciente interés de los particulares (incluye a ciudadanos mexicanos pero se extiende a cualquier persona dentro y fuera del territorio nacional) por requerir información sobre el desempeño de las organizaciones gubernamentales a nivel federal, acumulándose a lo largo de trece años más de 1 millón de solicitudes.

<sup>136</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Publicaciones.aspx>, la cual se revisó el 21 de abril de 2016.

De manera particular, resulta interesante observar que en el año 2012 se presentó una disminución en la tramitación de solicitudes respecto a los tres años anteriores, para luego registrarse un aumento sostenido en los años 2013, 2014 y 2015, lo cual puede entenderse a partir de la amplia difusión de las reformas en materia de transparencia, un acontecimiento que utilizó ampliamente el Presidente de la República en sus discursos oficiales, cuyos efectos derivaron en cambios normativos en todo el país.

Con respecto a la **ubicación geográfica de los solicitantes**, se observa que la mayor cantidad de requerimientos provinieron de particulares ubicados en las siguientes tres entidades federativas:

Entidad federativa	Número de solicitantes 2003-2011	Número de solicitantes 2012	Número de solicitantes 2013	Número de solicitantes 2014	Número de solicitantes 2015
<b>Distrito Federal (Ciudad de México)</b>	284,497 (46%)	47,577 (50.2%)	58,416 (53.4%)	56,987 (49.7%)	57,705 (47.8%)
<b>Estado de México</b>	78,978 (12.7%)	12,533 (13.2%)	14,510 (13.3%)	15,529 (13.5)	13,510 (11.2%)
<b>Morelos</b>	30,973 (4.9%)	2,860 (3%)	3,007 (2.7%)	2,613 (2.3%)	3,966 (3.3%)

**Fuente:** Elaboración del autor con apoyo en información contenida en el “Informe de Labores del INAI 2015”.

En conjunto estas tres entidades federativas acumularon el 62.3% de solicitudes en el año 2015, 65.5% en 2014, el 69.4% en 2013, el 66.4% en 2012 y el 63.6% en el periodo 2003-2011. Es decir, más de la mitad de solicitudes provinieron del centro del país, lo cual se puede explicar por una mayor cercanía territorial con el INAI y las dependencias y entidades de la APF, así como un mayor nivel de conocimiento y difusión del acceso a la información pública gubernamental en esta zona geográfica.

Además, de acuerdo con la siguiente relación, destaca que del total de las solicitudes presentadas a lo largo de trece años, aquellas provenientes del extranjero ocuparon un lugar importante y se ubicaron a la mitad de la lista aproximadamente (14,257), mientras que las entidades federativas de Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas presentaron los niveles más bajos:

Entidad federativa	Total de solicitudes (2003-2015)
<b>1) DF (Ciudad de México)</b>	505,182
<b>2) Estado de México</b>	135,060
<b>3) Morelos</b>	43,419
<b>4) Jalisco</b>	42,800
<b>5) Puebla</b>	27,548
<b>6) Veracruz</b>	23,223
<b>7) Sinaloa</b>	19,831

8) Nuevo León	19,508
9) Tabasco	17,441
10) Guanajuato	16,788
11) Sonora	14,621
12) Baja California	14,535
13) Extranjero	14,257
14) Chihuahua	12,584
15) Tamaulipas	12,103
16) Coahuila	11,801
17) San Luis Potosí	11,747
18) Yucatán	10,356
19) Michoacán	9,851
20) Hidalgo	9,776
21) Quintana Roo	9,728
22) Chiapas	9,662
23) Querétaro	9,305
24) Oaxaca	9,156
25) Aguascalientes	6,365
26) Durango	5,960
27) Baja California Sur	5,787
28) Guerrero	5,576
29) Colima	4,632
30) Campeche	4,604
31) Nayarit	4,496
32) Tlaxcala	4,067
33) Zacatecas	3,945
Sin dato	903
<b>Total</b>	<b>1,056,617</b>

**Fuente:** Elaboración del autor con apoyo en información contenida en el "Informe de Labores del INAI 2015".

Lo que se evidenció fueron asimetrías en la operación de la transparencia a nivel nacional, donde los particulares, ya sea por desconocimiento o desinterés, manifestaron distintos niveles en la práctica de la transparencia en la APF.

En relación con el **perfil de los solicitantes**, la información estadística registrada (cuyo llenado es opcional) mostró una clasificación por grupos de edad (desde menores de 18 años hasta mayores de 70 años), destacándose la participación en la presentación de solicitudes por parte de los grupos de 25 a 29 años (primera posición), 20 a 24 años (segunda posición) y 30 a 34 años (tercera posición):

Grupo de edad (años)	Número de solicitantes 2003-2011	Número de solicitantes 2012	Número de solicitantes 2013	Número de solicitantes 2014	Número de solicitantes 2015	Total acumulado
Menos de 18	11,159 (3.1%)	2,524 (4.0%)	3,088 (4.3%)	2,770 (3.6%)	3,658 (4.4%)	23,199
18-19	12,837 (3.6%)	2,347 (3.7%)	2,477 (3.5%)	3,009 (3.9%)	3,347 (4.0%)	24,017
20-24	67,302 (18.9%)	10,245 (16.3%)	14,353 (20.1%)	12,805 (16.6%)	11,922 (14.2%)	116,627
25-29	66,954 (18.8%)	11,532 (18.3%)	11,309 (15.8%)	13,379 (17.3%)	14,262 (17.0%)	117,436
30-34	57,810 (16.2%)	9,252 (14.7%)	10,492 (14.7%)	9,937 (12.9%)	10,813 (12.9%)	98,304
35-39	38,524 (10.8%)	6,660 (10.6)	8,544 (11.9%)	9,078 (11.8%)	12,989 (15.5%)	75,795
40-44	34,597 (9.7%)	7,134 (11.3%)	7,109 (9.9%)	9,857 (12.8%)	7,551 (9.0%)	66,248
45-49	22,584 (6.3%)	3,695 (5.9%)	4,464 (6.2%)	6,131 (7.9%)	7,950 (9.5%)	44,824
50-54	17,869 (5.0%)	3,221 (5.1%)	3,688 (5.2%)	3,739 (4.8%)	4,033 (4.8%)	32,550
55-59	12,147 (3.4%)	3,493 (5.5%)	2,549 (3.6%)	3,379 (4.4%)	3,582 (4.3%)	25,150
60-64	6,106 (1.7%)	1,233 (2.0%)	1,745 (2.4%)	1,428 (1.8%)	1,953 (2.3%)	12,465
65-69	3,906 (1.1%)	815 (1.3%)	810 (1.1%)	777 (1.0%)	861 (1.0%)	7,169
70 y más	4,645 (1.3%)	869 (1.4%)	921 (1.3%)	966 (1.3%)	932 (1.1%)	8,333
No reportada	260,520	31,691	37,857	37,472	36,960	404,500
<b>Total</b>	<b>616,960</b>	<b>94,711</b>	<b>109,406</b>	<b>114,727</b>	<b>120,813</b>	<b>1,056,617</b>

**Fuente:** Elaboración del autor con apoyo en información contenida en el "Informe de Labores del INAI 2015".

La mayoría de solicitantes en el año 2015 fueron del **género** masculino con 62%, mientras que el grupo del género femenino obtuvo 38%; en 2014 se tuvieron los siguientes resultados: masculino 59.3% y femenino: 40.7%; en 2013: 55.1% masculino y 44.9% femenino; y en 2012: 56.4% masculino y 43.6% femenino.

En lo concerniente a la **ocupación de los solicitantes** (cuyo llenado es opcional), se observó una mayor participación de particulares pertenecientes al ámbito académico, ámbito empresarial, medios de comunicación y ámbito gubernamental, tal y como se desprende de la siguiente información estadística:

Ocupación de los solicitantes	Número de solicitantes 2003-2011	Número de solicitantes 2012	Número de solicitantes 2013	Número de solicitantes 2014	Número de solicitantes 2015	Total acumulado
Ámbito académico	154,079 (35.9%)	29,307 (40.0%)	32,868 (38.8%)	35,319 (38.6%)	38,799 (40.5%)	290,372 (37.5%)
Ámbito empresarial	80,713 (18.8%)	13,429 (18.3%)	17,050 (20.1%)	18,398 (20.1%)	17,869 (18.6%)	147,459 (19.0%)
Medios de comunicación	41,919 (9.8%)	6,983 (9.5%)	7,434 (8.8%)	7,249 (7.9%)	9,183 (9.6%)	72,768 (9.4%)
Ámbito gubernamental	44,227 (10.3%)	5,755 (7.9%)	6,901 (8.1%)	7,889 (8.6%)	7,245 (7.6%)	72,017 (9.3%)

**Fuente:** Elaboración del autor con apoyo en información contenida en el “Informe de Labores del INAI 2015”.

Los datos permiten advertir que los solicitantes de información más activos fueron estudiantes o investigadores que requerían información para fines académicos, empresarios que pidieron información para propósitos comerciales, periodistas que con la información recabada publicaron noticias o investigaciones sobre diversos casos de interés público, así como servidores públicos que solicitaron información para su desempeño. Asimismo, es posible inferir que una gran cantidad de información pudo haber sido solicitada para emprender ataques mediáticos o servir para venganzas personales dentro de la estructura gubernamental, situaciones difíciles de registrar pero que en la práctica se pueden identificar.

También cabe señalar que los solicitantes manifestaron ser parte de asociaciones civiles (total acumulado: 22,060), organizaciones no gubernamentales (total acumulado: 13,608), amas de casa (total acumulado: 10,770), sindicatos (total acumulado: 3,673) o partidos políticos (total acumulado: 949), entre otros grupos.

De manera particular, las personas con **niveles de educación** de licenciatura y posgrado representaron el 82.3% del total de solicitantes en el año 2015, el 84.7% en 2014, el 75.9% en 2013 y el 77.8% en 2012, ubicándose como los grupos más participativos. Las personas con menor participación fueron los de nivel educativo técnico, bachillerato, secundaria, primaria, otro y sin instrucción formal.

Respecto a los **medios** utilizados para presentar solicitudes, se tiene que del total de requerimientos tramitados en el año 2015 (120,813), de manera electrónica se ingresaron 117,025 (96.9%) y de manera física 3,788 (3.1%); en 2014, del total de solicitudes (114,727), por vía electrónica se ingresaron 112,079 (97.7%) y físicamente se tramitaron 2,648 (2.3%). Igualmente, en los años 2013 y 2012, más del 95% de solicitudes se ingresaron vía electrónica.

En cuanto al **tiempo promedio de respuesta** de solicitudes a la APF, en 2015 fue de 13 días hábiles (cifra menor a los 20 días hábiles que establecía la LFTAIPG), en 2014 fue de 12.8 días hábiles, en 2013 de 13.7 días hábiles, y en 2012 de 13.6 días hábiles.

Por lo que refiere a los **sujetos obligados con mayor cantidad de solicitudes**, a continuación se muestra las diez primeras posiciones a lo largo de trece años:

Sujeto obligado	Número de solicitudes 2003-2011	Número de solicitudes 2012	Número de solicitudes 2013	Número de solicitudes 2014	Número de solicitudes 2015	Total acumulado
1) Instituto Mexicano del Seguro Social	48,736	7,539	10,619	9,615	8,637	85,146
2) Secretaría de Educación Pública	30,255	4,646	4,675	5,810	6,466	51,852
3) Secretaría de Salud	21,434	3,734	3,748	4,000	5,134	38,050
4) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	21,182	3,098	3,446	4,066	3,949	35,741
5) Secretaría de Hacienda y Crédito Público	22,576	2,970	3,233	3,029	3,240	35,048
6) Secretaría de Comunicaciones y Transportes	19,055	2,691	2,570	3,161	3,474	30,951
7) Secretaría de la Función Pública	18,521	2,729	2,600	2,561	2,757	29,168
8) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	14,739	2,670	3,264	4,280	4,197	29,150
9) Secretaría de Gobernación	15,275	1,988	3,096	3,616	4,030	28,005
10) Procuraduría General de la República	14,985	2,438	2,667	3,130	4,257	27,477

**Fuente:** Elaboración del autor con apoyo en información contenida en el “Informe de Labores del INAI 2015”.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ocupó la primera posición, seguido de la Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud, lo cual evidencia un mayor interés de los solicitantes por cuestiones de salud educación. El INAI ocupó el decimocuarto lugar con un total de 18,108 solicitudes.

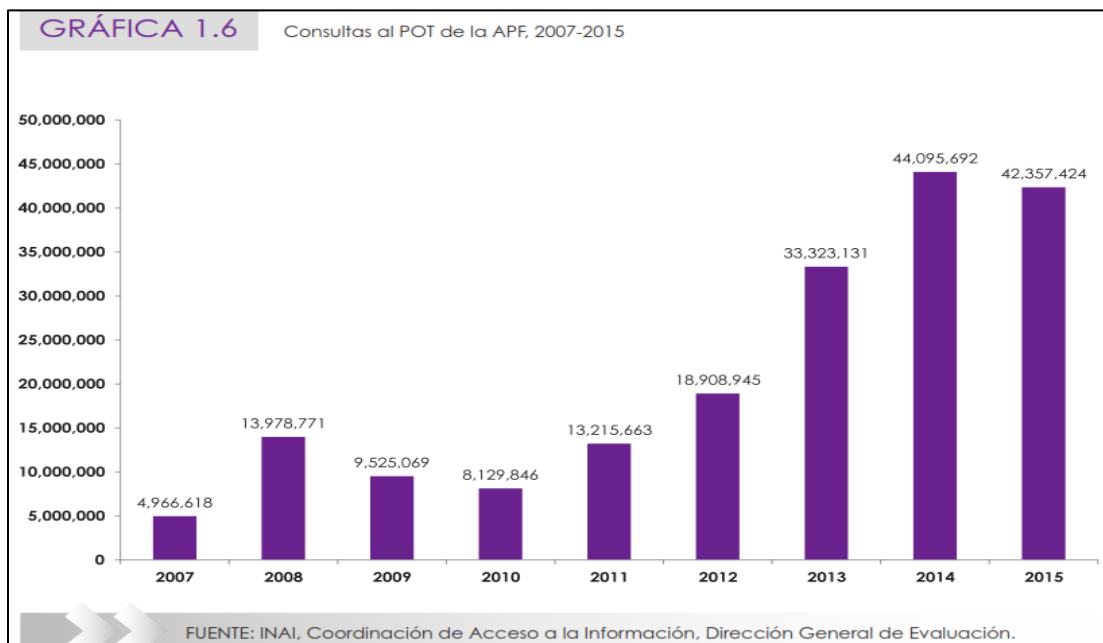
En lo relativo a los **temas de las solicitudes**, se tuvieron los siguientes registros en función de la clasificación realizada por los sujetos obligados:

Temática	Porcentajes 2012	Porcentajes 2013	Porcentajes 2014	Porcentajes 2015
Información generada por los sujetos obligados	25.7	31.9	29.3	30
Actividades de los sujetos obligados	13.2	15.1	17	20
Otros	12.3	14.1	15.6	14
Contratos	9.6	11.3	12.4	9
Datos personales	14.8	13.8	9.4	8
Remuneraciones	6.8	3.6	5.5	7
Estructura orgánica	4.8	4.3	4.5	5
Programas de subsidio	10.5	3.9	4.5	5
Gastos	2.0	1.8	1.7	2
Auditorías	0.2	0.2	0.2	Sin detalle

**Fuente:** Elaboración del autor con apoyo en información contenida en los “Informes de Labores del INAI 2012, 2013, 2014 y 2015”.

El tema preponderante fue la información generada por los sujetos obligados (incluye trámites, concesiones, estadísticas y resultados de encuestas, entre otros), mientras que en último lugar existió el interés por obtener información relacionada con auditorías (probablemente por el lenguaje utilizado y el conocimiento especializado que se requiere para su comprensión).

Por otra parte, respecto a la divulgación de información pública, podemos ver el siguiente registro histórico sobre cifras de **consultas a los sitios de Internet de los sujetos obligados**, Portales de Obligaciones de Transparencia (POT), donde difundieron información de manera proactiva:





Las consulta de información divulgada de manera proactiva por parte de los sujetos obligados presentó cifras más altas a diferencia de las solicitudes, pasando de casi cinco millones a más de cuarenta millones, aunque con variaciones en la tendencia ascendente. Si bien probablemente en el año 2014 se registró un aumento en las consultas en virtud de las reformas de transparencia, el siguiente año da cuenta de una disminución, reflejándose un posible interés temporal de los particulares.

Al igual que en las solicitudes, en el año 2012 el **POT del sujeto obligado más consultado** fue el del IMSS con 780,659 consultas, en segundo lugar la SEP con 614,731 consultas, y en tercer lugar el Servicio de Administración Tributaria (SAT) con 539,807 consultas.

En el año 2013, se consultó en mayor medida el POT del IMSS con 1,489,282 consultas, seguido del POT de la SHCP con 960,042 consultas y en tercera posición el POT de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con 949,929 consultas.

En el 2014, se consultó nuevamente en mayor grado el POT del IMSS con 1,854,626 consultas, después la SEMARNAT con 1,720,092 consultas, y el SAT con 1,544,528 consultas.

Y en el año 2015, otra vez el POT del IMSS fue el más consultado, ubicándose en la primera posición con 1,860,132 consultas, en segundo lugar está el SAT con 1,732, 963 y en tercer lugar la SEMARNAT con 1,462,552.

El **rubro de información** más consultado en el año 2012 fue el directorio de servidores públicos (36.5%). El 88.1% de consultas al POT se centró en cinco temáticas: directorio, contrataciones, estructura orgánica, remuneración mensual y concesiones.

En el año 2013, el rubro más consultado fue también el directorio (40.4%), y el 90.5% de consultas se centró en las cinco temáticas referidas; en el 2014, se consultó nuevamente en mayor medida el directorio (38.9%), y el 91.3% de consultas se centró en las cinco temáticas mencionadas; y en el 2015 otra vez el rubro más consultados fue el directorio (44.3%), aunado a que el 95% de las consultas se concentraron en información sobre contrataciones, concesiones, estructura orgánica, remuneraciones, servicios y marco normativo.

No obstante lo anterior, hay que señalar que la información estadística no permite conocer si se extrajo o no información y la opinión que se tuvo sobre su calidad (auténtica, organizada, completa, accesible, inalterable, entendible, oportuna, confiable, relevante, actualizada, verificable y útil).

Dichos indicadores resultan esenciales al considerar que la divulgación de información pública puede ser instrumento de confusión al presentar grandes cantidades de información que no son asimilables por ciudadanos y grupos con poco interés y tiempo de analizarlos a cabalidad; instrumento de manipulación, donde se tergiverse la información para mostrar resultados que no corresponden con la realidad; o instrumento de propaganda política, donde a través de resultados

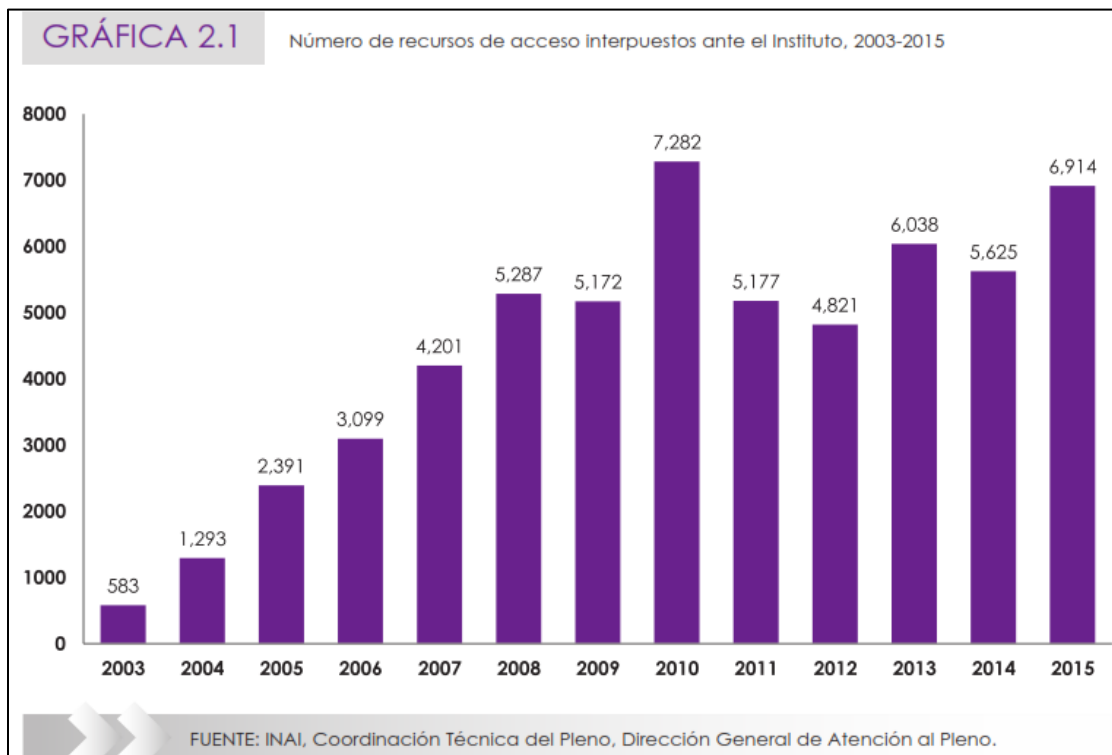
específicos que evidencian avances en la atención de problemas públicos se promuevan candidaturas o partidos políticos.

Sin duda es importante contar con portales para favorecer la transparencia proactiva (disminuyendo grandes cantidades de solicitudes de acceso a la información pública y la activación de procedimientos para su atención), aunque cabe mencionar que la mayoría de consultas no se centró en información sobre el desempeño cotidiano y sustancial de las organizaciones gubernamentales, situación que fue limitada por la propia normatividad vigente en el periodo de estudio, puesto que no especificó indicadores de desempeño y cumplimiento de objetivos.

Ahora bien, hasta este momento los datos presentados dan cuenta de la medición de la transparencia en función del acceso y divulgación de información pública gubernamental, donde el máximo organismo garante constituye un actor central al impulsar y supervisar su cumplimiento y ampliación. Pero la centralidad de su labor se encuentra complementada al fungir como tribunal y resolver conflictos entre solicitantes y sujetos obligados.

En este sentido, resulta pertinente analizar su desempeño en función de sus atribuciones para resolver **recursos de revisión** (quejas interpuestas por particulares ante inconformidades en la atención de solicitudes por parte de los sujetos obligados integrantes de la APF) en materia de acceso a la información pública.

En la siguiente gráfica se muestra el registro histórico de recursos de revisión interpuestos ante el INAI, observándose diferentes variaciones:



En el año 2010 se presentaron la mayor cantidad de quejas, mientras que en el periodo 2011-2015 se sucedieron incrementos y reducciones de manera intercalada. Al respecto, se pueden proponer dos explicaciones: por un lado, se podría señalar que la disminución de impugnaciones se debe a una mejor atención de las solicitudes y mejor contenido de los POT de los sujetos obligados, aunque en el periodo 2012-2015 lo que se tienen son altibajos y no una clara tendencia para disminuir las quejas; por otro lado, se puede apuntar que los momentos de reducción de objeciones se debe a los largos periodos para emitir resoluciones, lo cual desincentiva el interés de los particulares para acudir ante el INAI.

En el año 2012 el **índice de recurrencia** muestra que el 5.1% del total de solicitudes fueron impugnadas, en 2013 el 5.5%, en 2014 el 4.9 y en 2015 el 5.7%, de manera que si bien se registró un aumento de solicitudes, el promedio de recursos de revisión se mantuvo.

En cuanto al **sentido de las resoluciones** emitidas por el INAI derivado de las quejas presentadas por los particulares, se tiene que (con fundamento en los artículos 53, 56, 57 y 58 de la LFTAIPG) el organismo garante podía desechar, sobreseer, o tener por no presentados (al no desahogar prevenciones derivadas de inconsistencias en las impugnaciones tramitadas) los recursos de revisión interpuestos, así como verificar las faltas de respuesta (asuntos de forma), o bien, confirmar, modificar o revocar las respuestas de los sujetos obligados (asuntos de fondo), tal y como se muestra a continuación:

Año	Confirma	Modifica	Revoca	Subtotal	Verificaciones por falta de respuesta procedentes	Recursos de revisión de forma	Total de recursos de revisión resueltos
2012	739	726	602	2,067	148	2,428	4,643
2013	1,034	1,348	815	3,197	123	2,788	6,108
2014	735	1,435	766	2,936	24	2,731	5,691
2015	884	2,377	1,098	4,359	4	2,610	6,973

**Fuente:** elaboración del autor con apoyo en información contenida en los “Informes de Labores del INAI 2014 y 2015”.

Conforme al recuadro, destaca que la cantidad de asuntos de fondo y forma en los años 2012, 2013 y 2014 resulta similar, aproximadamente el 50% en ambos tipos de asuntos, aunque en el año 2015 se observa una diferencia importante entre un 62.51% de fondo y el 37.49% de forma.

Resulta interesante destacar estas proporciones debido a que los asuntos de fondo implican la elaboración de resoluciones cuyo análisis requiere considerar todos los elementos aportados por las partes en relación con el marco jurídico aplicable, mientras que los asuntos de forma implican menor trabajo de análisis al basarse en consideraciones de formato. Esto evidencia una mayor carga de trabajo para el INAI en el año 2015.

Respecto a otras acciones del INAI, se encuentra el seguimiento a las **vistas ordenadas a los OIC's en los sujetos obligados** por presuntas irregularidades administrativas durante la sustanciación de los medios de impugnación (tanto en materia de acceso a la información pública como en materia de datos personales), ya que el organismo garante no tenía atribuciones para sancionar.

En el año 2012 se presentaron 21 vistas a OIC, en 2013 fueron 21 y en 2014 un total de 98. Destaca que en el año 2015 se registraron de 269 vistas a 71 OIC (39 de expedientes abiertos en el año 2014 y las restantes 230 se vinculan con impugnaciones correspondientes al año 2015). Los OIC con más vistas fueron de los siguientes sujetos obligados: la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con 69, el IMSS con 34, el Hospital Regional de alta Especialidad de Ciudad Victoria con 18, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) con 14 y la SEP con 11, acumulando el 54.3% del total de vistas.

Lo interesante resulta ser que en la mayoría de vistas no se han agotado todos los procedimientos de investigación y hay escasas imposiciones de sanciones administrativas a servidores públicos involucrados.

También el INAI realizó **denuncias de hechos por persistir el incumplimiento de resoluciones**, destacando la renuencia del SAT (aproximadamente el 99% de las resoluciones del organismo garante son atendidas por los sujetos obligados en beneficio de los particulares<sup>137</sup>).

En el año 2012, se presentó una denuncia ante la Secretaría de la Función Pública (SFP), con motivo del incumplimiento del SAT a una resolución relacionada con la condonación de créditos fiscales.

En el año 2013, se presentaron 7 denuncias ante la SFP: 5 por incumplimiento del SAT en asuntos relacionados con créditos fiscales de particulares, además de estados y municipios, así como 2 resoluciones incumplidas por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que versan sobre información relacionada con datos de la extinta Luz y Fuerza del Centro.

En el año 2014 se presentaron 22 denuncias ante la SFP: 15 por el incumplimiento del SAT en ocho asuntos relacionados con créditos fiscales de particulares y siete con el nombramiento de servidores públicos de la administración de normatividad aduanera; 6 resoluciones incumplidas por parte de la SEDENA en cinco asuntos relacionados con nombres de permisionarios de portación de armas y uno de partes militares sobre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional; así como 1 de la CFE que versó sobre información relacionada con datos de la extinta Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

---

<sup>137</sup> Dicha información se encuentra contenida en el documento intitulado "Presupuesto Ciudadano 2015", cuya elaboración estuvo a cargo del INAI. Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-15-07-2015.07.pdf>, la cual se revisó en el año 2015.

En el año 2015 se presentaron 16 denuncias ante la SFP: 8 en contra del SAT, 4 en contra de la SEDENA, 2 en contra del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), y 2 en contra de la Procuraduría General de la República (PGR). Lo anterior, por la negativa a proporcionar información sobre créditos fiscales no pagados, cancelados o condonados, nombres de ministerios públicos del sistema de justicia militar, licencias de armas deportivas, de tiro, cacería o charrería, empleados y fechas de ingreso, así como objetivos prioritarios del Gobierno Federal faltantes de capturar.

Sobre lo anterior, de acuerdo con información contenida en medios de comunicación, cabe mencionar que si bien en 10 años (2006-2016) el INAI presentó 134 denuncias ante la SFP en contra de sujetos obligados por hacer caso omiso en el cumplimiento de resoluciones, sólo se tuvieron 4 sanciones: tres contra PGR y una contra la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; las autoridades con mayor número de denuncias fueron la PGR, SAT y SEDENA (acumularon el 69% de denuncias). Además, en el mismo periodo se tiene registro de 120 funcionarios públicos sancionados por violar la ley en materia de transparencia: 54 con amonestación pública, 30 con amonestación privada, 22 con suspensión, 12 con inhabilitación y 2 destituidos<sup>138</sup>.

Las sanciones o las amenazas de castigos resultan ser un incentivo negativo para prevenir y corregir actos irregulares en el flujo de información entre solicitantes y sujetos obligados. Pero resulta pertinente considerar que si bien en la práctica vuelven más costosas ciertas conductas, de ninguna manera son un instrumento que elimine éstos actos, de manera que son condición necesaria y no suficiente.

Otro aspecto relevante es la **capacitación de servidores públicos**, ya que constituye un elemento indispensable para una efectiva implementación de la transparencia en México.

En el año 2015, se capacitaron un total de 90 mil 385 participantes provenientes de los sujetos obligados de la APF y de las entidades federativas, tanto en cursos presenciales (17,712) como en línea (73,213) a través del “Centro Virtual de Formación INAI (CEVINAI, anteriormente CEVIFAI)”.

En 2014, se tuvieron 41,116 capacitaciones: 7,757 presenciales y 33,359 en línea; en 2013 un total de 39,804: 6,777 presenciales y 33,027 en línea; y en 2012: 3,551 presenciales y 8,736 en línea.

Sin duda estas acciones constituyen herramientas indispensables para aumentar las capacidades de los servidores públicos, a efecto de lograr una mejor implementación de la transparencia en México, atendiendo a la complejidad del marco jurídico aplicable y los recientes avances normativos, pero se puede complementar con mediciones que le den seguimiento y verifiquen su efecto, así como con capacitaciones a la sociedad en general.

Contrasta con dichos resultados que si bien se creó en el año 2012 un “**Reconocimiento Institución 100% Capacitada en la LFTAIPG**”, entregado a sujetos obligados que han capacitado al todo el personal de su estructura, lo cierto es que en el año 2015 sólo se entregaron 31

---

<sup>138</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.animalpolitico.com/2016/07/sanciones-por-no-entregar-informacion-publica/>, la cual se revisó en el mes de diciembre de 2016.

reconocimientos y en 2014 se otorgaron 22 reconocimientos, esto, respecto de un total de 250 sujetos obligados aproximadamente (conforme al padrón de sujetos obligados del ámbito federal, actualizado al mes de marzo de 2017, hoy en día se tienen 868 sujetos obligados que deben atender lo dispuesto en la vigente LGTAIP).

La información estadística muestra un aumento sostenido en la cantidad de cursos y acciones para la formación de funcionarios en materia de transparencia. Tal situación resulta fundamental en un contexto como el nuestro donde se requiere publicitar efectivamente la gestión gubernamental, aunque resulta pertinente recordar que los servidores públicos deben atender sus tareas sustantivas y de manera simultánea ser transparentes, respetuosos de los derechos humanos, eficientes, responsables, etcétera.

En este sentido, las capacitaciones requieren ser suficientemente claras y concretas para no generar complicaciones en el desempeño cotidiano de los servidores públicos. De lo contrario, se generarán funcionarios cargados de grandes cantidades de información y tareas que podría entorpecer el logro de sus tareas primarias.

Finalmente, resulta importante destacar que de 2003 al 2015, se presentaron 702 juicios de **amparo** en contra de resoluciones del organismo garante. En el año 2012 se tiene registro de la presentación de 41 amparos (1 en materia de datos personales), resolviéndose 55: 30 sentencias favorables y 25 desfavorables.

En 2013, se presentaron 82 juicios de amparo (7 en materia de datos personales), y se resolvieron 59: 46 favorables para el organismo garante y 13 desfavorables; en 2014 se interpusieron 53 juicios de amparo (6 en materia de datos personales), aunado a que se resolvieron 54 juicios: 42 ejecutorias en favor del Instituto y 12 en contra; y en 2015 se tuvieron 90: 73 por actos emitidos en aplicación de la LFTAIPG y 17 en materia de datos personales, además en dicho año se resolvieron 58 juicios de amparo: 44 resoluciones favorables para el organismo garante y 14 en contra.

A partir de la información estadística presentada, se formulan las siguientes consideraciones al respecto:

- Las solicitudes de acceso a la información pública han aumentado de manera sostenida, aunque al contrastar la totalidad de éstas a lo largo de trece años frente al número total de habitantes en México resulta una cantidad limitada.

Según la “Encuesta Intercensal 2015” realizada por el INEGI<sup>139</sup>, el número de habitantes en México asciende a 119 millones 530 mil 753 (hombres: 48.6% o 58 millones / mujeres: 51.4% o 61 millones) y de acuerdo al acumulado de solicitudes, se tienen más de 1 millón 056 mil solicitudes, de manera que se puede advertir que si cada solicitud proviniera de una persona, tendríamos un aproximado de 118 millones de mexicanos que no han presentado solicitudes; sin embargo, podría ser que los mismos solicitantes hayan presentado muchas solicitudes,

---

<sup>139</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/default.aspx?tema=P>, la cual se revisó el 21 de abril de 2016.

situación que no permitiría concluir una expansión en el acceso a la información pública, sino un aumento en la frecuencia en que el mismo grupo de solicitantes presenta requerimientos.

- La mayoría de solicitantes se ubican en el centro del país; los solicitantes se integran por grupos de jóvenes y adultos (de 20 a 34 años); son académicos (cuentan con estudios de licenciatura y posgrado), empresarios, periodistas o funcionarios; y se interesan por información relacionada con sujetos obligados que desarrollan actividades relacionadas con la salud (IMSS) y la educación (SEP). Sobre el particular, hay que señalar que tal información nos permite tener una aproximación sobre el perfil de los solicitantes, aunque no es posible verificar, se trata de datos cuyo llenado es opcional, y por ello hay diferentes cifras sin clasificación.
- Aun cuando la mayoría de solicitudes se presentan a través de medios electrónicos, lo cierto es que de acuerdo a las “Estadísticas a propósito del día mundial del Internet (17 de mayo)”<sup>140</sup>, presentadas por el INEGI en el mes de mayo del año 2015, se tiene que al 2014, el 44.4% de la población mexicana de seis años o más se declaró usuaria de Internet, el 74.2% de los usuarios tiene menos de 35 años y el 34.4% de los hogares en el país tiene conexión a Internet. Es decir, menos de la mitad de los habitantes en México no cuenta con los medios para presentar solicitudes de manera electrónica, situación que limita las posibilidades de acceder a la información generada por el Gobierno Federal.

Además, se desprende que a pesar de un aumento de los usuarios de Internet no se ha traducido en un aumento significativo en la presentación de solicitudes. En el año 2002 (cuando se publicó la LFTAIPG) habían 10.7 millones de usuarios de Internet mientras que en el año 2014 se registraron 47.4 millones; sin embargo, el uso otorgado al Internet por la mayoría de usuarios en el año 2014 sólo representó el 1.3% para interactuar con el gobierno.

- Las consultas de información pública que difunden los sujetos obligados sin que medie solicitud alguna representan grandes cifras, aunque no permiten conocer si la información contenida en los POT fue efectivamente utilizada por los particulares dentro de un contexto democrático y si cumplía con las condiciones necesarias para constituir un insumo útil para los ciudadanos. Lo cierto es que se registró un mayor interés por los portales del IMSS, la SEMARNAT, la SEP, la SHCP y el SAT, y específicamente, sobre siete temáticas principalmente, a saber: directorio, contrataciones, estructura orgánica, remuneraciones, concesiones, servicios y marco normativo.
- Los recursos de revisión interpuestos ante el organismo garante aumentaron, lo cual se tradujo en mayor trabajo para el personal que integra el máximo organismo garante y en una insatisfacción de los solicitantes ante las respuestas otorgadas por los sujetos obligados. Existe una distribución medianamente equitativa entre la resolución de asuntos de forma y asuntos de fondo.
- Las acciones del organismo garante sobre vistas a los OIC's por presuntas responsabilidades administrativas y denuncias por incumplimiento de resoluciones si bien han aumentado anualmente, lo cierto es que no se advirtió que derivaran en sanciones o acciones efectivas para evitar su persistencia, situación que posiblemente se vio reforzada por la incapacidad del INAI para sancionar.
- Respecto a la capacitación de servidores públicos en materia de transparencia si bien constituye un instrumento necesario, ha sido limitado si se considera que no todo el personal adscrito a los sujetos obligados participó a pesar de ser una materia esencial para cualquier

---

<sup>140</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/internet0.pdf>, la cual se revisó el 21 de abril de 2016.

servidor público. Además, tales acciones debieron complementarse con capacitaciones a la sociedad en general, quienes constituyen el sujeto activo en el acceso y divulgación de información pública.

- Asimismo, cabe mencionar que respecto a la información reservada se ha argumentado reiteradamente que se protege un interés público superior en detrimento de su publicación; sin embargo, resulta válido cuestionar si se justifica el incremento en el número de expedientes reservados en la Administración Pública Federal que, conforme al “Índice de Expedientes Reservados” (creado en el año 2004, actualizado semestralmente e integrado con base al criterio de cada autoridad), para el año 2016 sumaban 12, 446, 929 expedientes reservados<sup>141</sup>, cifra que contrastaba fuertemente con la inicial que era de 1.5 millones<sup>142</sup>.

Es necesario precisar que la formalización del secreto en la ley no necesariamente lo justifica y que deriva en mayor desconfianza. Además, el hecho de restringir la información bajo diferentes supuestos tampoco ha abonado a resolver las problemáticas urgentes en México, de manera que podríamos cuestionarnos sobre continuar con esta postura restrictiva, ya que se frena el acceso a información sobre personal de seguridad, operativos, negociaciones comerciales, averiguaciones previas, etcétera, y la violencia e inseguridad continúan, el crimen organizado no ha sido erradicado, sufrimos problemas económicos graves y existen deficiencias en el sistema de justicia.

Para finalizar este apartado y una vez que hemos revisado distinta evidencia empírica respecto al cumplimiento de las tareas sustantivas del máximo organismo garante en México, resulta pertinente precisar que se han logrado importantes avances normativos y organizacionales; sin embargo, no se han tenido efectos significativos en la realidad en materia de corrupción, impunidad, transparencia, confianza y democracia.

Al respecto, podemos observar que conforme a datos del “**Índice de Percepción de la Corrupción 2015**” a cargo de Transparencia Internacional (organización no gubernamental fundada en 1993 por Peter Eigen en Alemania), que mide los niveles percibidos de corrupción (abuso del poder otorgado para beneficio propio) del sector público en todo el mundo, si bien ningún país está libre de corrupción, México ocupa el lugar 95 de 168 países con una puntuación de 35 sobre 100, donde 0 es lo más corrupto y 100 lo más transparente (Dinamarca ocupa la primera posición y Somalia la última posición)<sup>143</sup>.

Tal calificación que aumentó respecto a años anteriores ubica a México como el país más corrupto de los 34 países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (organismo de cooperación internacional fundado en 1961 en Francia, que promueve políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo) y de los 22 países de América Latina ocupa el lugar 11<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: [http://indices.ifai.org.mx/wb2/IFAI/Expedientes\\_Registrados](http://indices.ifai.org.mx/wb2/IFAI/Expedientes_Registrados), la cual se revisó el 03 de marzo de 2016.

<sup>142</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.jornada.unam.mx/2009/03/10/politica/015n1pol>, la cual se revisó el 03 de marzo de 2016.

<sup>143</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <https://www.transparency.org/>, la cual se revisó el 27 de febrero de 2016.

<sup>144</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2016/01/27/mexico-se-estanca-como-el-pais-mas-corrupto-de-la-ocde>, la cual se revisó el 27 de febrero de 2016.



También, conforme a las mediciones divulgadas por “**Latinobarómetro 2015**” (organización no gubernamental con sede en Santiago de Chile, dirigida por Marta Lagos, que investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden desde 1995 actitudes, valores y comportamientos de ciudadanos en 18 países de América Latina), con base en muestras de 1,200 casos en todo el territorio nacional por cada asunto consultado, se obtuvieron los siguientes datos<sup>145</sup>:

- El 48.4% considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, el 15.1% señala que en algunas circunstancias es preferible el gobierno autoritario frente al democrático y al 31% le da lo mismo (5% no sabe y 0.5% no responde).
- Respecto al grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, el 41.5% dijo estar no muy satisfecho, el 36.6% nada satisfecho, el 14.9% más bien satisfecho y el 3.8% muy satisfecho (1.3% no responde y 1.8% no sabe).
- El 3.9% tiene mucha confianza en el gobierno, el 17.1% algo, el 35.2% poca y el 42.4% ninguna (1.3% no sabe).
- El 40.5% considera que hay poca transparencia en el Estado, el 33.7% nada, el 18.6% algo y el 3.9% mucha (0.6% no responde y 2.8% no sabe). Asimismo, el 37.4% considera que existe poca transparencia en el gobierno, el 34.2% nada, el 21.5% algo y el 4.2% mucha (0.1% no responde y 2.5% no sabe).
- La corrupción es identificada como el quinto problema más importante en el país (por debajo de la delincuencia o seguridad pública, la desocupación o desempleo, problemas de la política y problemas económicos) y el 75.7% de entrevistados considerada que en los últimos dos años se ha hecho poco o nada para reducir la corrupción en las instituciones del Estado (el 17.4% dijo algo, 4.6% mucho, 0.2% no responde y 2.1% no sabe).

A estas estadísticas, resulta importante adicionar los resultados del “**Índice Global de Impunidad IGI 2015**” (estudio a cargo del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla, que coordinaron el Dr. Juan Antonio Le Clercq Ortega y el Mtro. Gerardo Rodríguez Sánchez Lara). Éste define la impunidad como crimen sin castigo, de hecho o de derecho, que amenaza a la vida pública democrática; es un fenómeno que guarda estrecha relación con el desarrollo humano, Estado de derecho y derechos humanos en sentido negativo, desigualdad y corrupción, ya que es origen y destino de diferentes problemáticas; se basa en tres dimensiones: sistema de seguridad, sistema de administración de justicia y derechos humanos; y se mide conforme a dos grandes criterios: en primer lugar, la funcionalidad de los sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos y, en segundo lugar, la capacidad estructural que corresponde al diseño institucional de cada uno de los países.

Con base en información estadística comparable de 59 países miembros de las Naciones Unidas (descartándose 134), el Índice muestra que los cinco países con los índices más altos de impunidad (donde “0” es ausencia de impunidad y “100” es el mayor nivel de impunidad) son Filipinas (primer lugar con 80 puntos, frente a Croacia en el otro extremo con 27.5 puntos), México (segundo lugar con 75.7 puntos), Colombia (tercer lugar con 75.6 puntos), Turquía (cuarto lugar con 68.7 puntos) y La Federación de Rusia (quinto lugar con 67.3 puntos); México ocupa el lugar 58; y México tiene

---

<sup>145</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, la cual se revisó el 27 de febrero de 2016.

dos dimensiones prioritarias que debe atender: la “funcionalidad” de su sistema de seguridad y la “estructura” de su sistema de justicia, ya que requiere optimizar la ejecución de los procesos de averiguación y no sólo aumentar el número de policías, se necesitan más jueces pues sólo cuenta con 4 jueces por cada 100 mil habitantes cuando el promedio de los países es de 17, además es necesario resolver el hecho de que el 46% de detenidos no tiene sentencia y que existe sobrepoblación en las cárceles<sup>146</sup>.

Lo que advierten estas mediciones es que para lograr una verdadera gestión gubernamental abierta a los ciudadanos, combatir los problemas de corrupción e impunidad y enfrentar los proyectos de transparencia limitados que prevalecen en México, que se limitan a publicar información que no comprometa intereses de personas o grupos privilegiados, difundir información nominal y etiquetar de transparente cualquier decisión y acción de gobierno para legitimarla, se requiere de voluntad política y movilización social.

## **3.2 COSTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI)**

### ***3.2.1 Presupuesto y ejercicio de recursos públicos***

Para concluir el trabajo, un tema de gran relevancia a considerar es el destino de los recursos públicos otorgados y ejercidos por el INAI. Es evidente que para cumplir con su mandato institucional y tareas sustantivas dicho organismo requiere de suficientes recursos humanos, materiales, informáticos, y financieros, entre otros, pero cabe cuestionarse si se ha hecho un uso eficiente de éstos y si su aplicación se justifica con los resultados obtenidos en la realidad.

Al respecto, de una revisión de los Informes entregados al Congreso de la Unión es posible observar diversa información sobre los recursos presupuestados de manera anual, así como su gasto de manera diferenciada. En estos informes el máximo organismo garante ha reportado el modo en que ha erogado los recursos autorizados, respecto de los cuales destaca un aumento paulatino que se puede explicar por la extensión de sus tareas y carga laboral en función del incremento de solicitudes, respuestas y recursos de revisión, así como por una importante erogación de recursos para el pago de sueldos y salarios del personal adscrito a su estructura orgánica.

A continuación se muestran los cuadros-resumen de los recursos a cargo del INAI y su desglose durante el periodo comprendido entre los años 2003 y 2015:

---

<sup>146</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: [http://udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015\\_digital.pdf](http://udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf), la cual se revisó el 27 de febrero de 2016.

Cuadro 1.2. Gasto programable devengado por clasificación económica del IFAI, 2003								
(Pesos)								
CONCEPTO	PRESUPUESTO			VARIACIÓN PORCENTUAL		ESTRUCTURA PORCENTUAL		
	ORIGINAL	MODIFICADO	EJERCIDO	EJER/ORIG	EJER/MODIF	ORIGINAL	MODIFICADA	EJERCIDA
<b>TOTAL</b>		<b>215'819,142</b>	<b>215'780,578</b>		<b>-0.02</b>		<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Recursos Propios								
Subsidios y Transferencias		215'819,142	215'780,578		-0.02		100.0	100.0
<b>Gasto Corriente</b>		<b>129'060,425</b>	<b>129'060,425</b>		<b>0.00</b>		<b>59.8</b>	<b>59.8</b>
Servicios Personales		90'550,385	90'550,385		0.00		42.0	42.0
Materiales y Suministros		829,965	829,965		0.00		0.4	0.4
Servicios Generales		37'490,075	37'490,075		0.00		17.4	17.4
Subsidios y Transferencias		190,000	190,000		0.00		0.1	0.1
Pensiones y Otras Erogaciones								
<b>Gasto de Capital</b>		<b>86'758,716</b>	<b>86'720,153</b>		<b>-0.04</b>		<b>40.2</b>	<b>40.2</b>
Subsidios y Transferencias								
Bienes Muebles e Inmuebles		86'758,716	86'720,153		-0.04		40.2	40.2
Obras Públicas								
Otros Gastos de Capital								

En el año 2003, cuando inició operaciones, el presupuesto otorgado al máximo organismo garante fue de \$215,819,142 pesos, de los cuales ejerció \$215,780,578 pesos, destinando la mayor cantidad de recursos a los rubros de “Servicios personales”, “Bienes muebles e inmuebles” y “Servicios generales”.

Cuadro 8.1 Gasto programable devengado por clasificación económica del IFAI, 2004 (Pesos)								
Concepto	Presupuesto			Variación porcentual		Estructura porcentual		
	Original	Modificado	Ejercido	Ejer/Orig	Ejer/Modif	Original	Modificada	Ejercida
<b>TOTAL</b>	<b>215,376,733</b>	<b>227,638,655</b>	<b>224,698,200</b>	<b>4.3</b>	<b>-1.3</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
Recursos propios								
Subsidios y transferencias	215,376,733	227,638,655	224,698,200	4.3	-1.3	100.0	100.0	100.0
<b>Gasto corriente</b>	<b>200,608,733</b>	<b>199,001,743</b>	<b>196,908,555</b>	<b>-1.8</b>	<b>-1.1</b>	<b>93.1</b>	<b>87.4</b>	<b>87.6</b>
Servicios personales	149,897,733	153,655,565	153,538,815	2.4	-0.1	69.6	67.5	68.3
Materiales y suministros	3,862,000	2,829,312	2,741,499	-29.0	-3.1	1.8	1.2	1.2
Servicios generales	46,849,000	42,165,326	40,346,444	-13.9	-4.3	21.8	18.5	18.0
Subsidios y transferencias		351,540	281,797	0.0	-19.8	0.0	0.2	0.1
Pensiones y otras erogaciones								
<b>Gasto de capital</b>	<b>14,768,000</b>	<b>28,636,912</b>	<b>27,789,645</b>	<b>88.2</b>	<b>-3.0</b>	<b>6.9</b>	<b>12.6</b>	<b>12.4</b>
Subsidios y transferencias								
Bienes muebles e inmuebles	13,768,000	14,513,364	13,744,658	-0.2	-5.3	6.4	6.4	6.1
Obras públicas	1,000,000	14,123,548	14,044,986	1304.5	-0.6	0.5	6.2	6.3
Otros gastos de capital								

En el año 2004, el organismo garante ejerció \$224,698,200 pesos, aproximadamente nueve millones de pesos más de los presupuestados originalmente. Los aspectos más favorecidos fueron “Servicios personales”, “Servicios generales”, “Obras públicas” y “Bienes muebles e inmuebles”.

<b>Cuadro 9.3</b>						
<b>Estado del ejercicio del presupuesto por capítulo de gasto del IFAI, 2005</b>						
(pesos)						
		Presupuesto			Variación porcentual	
		Original	Modificado	Ejercido	Ejer/Orig	Ejer/Modif
<b>Total</b>		<b>240,434,300</b>	<b>244,952,313</b>	<b>236,239,584</b>	<b>-1.7</b>	<b>-3.6</b>
<b>Gasto corriente</b>		<b>229,984,300</b>	<b>232,401,351</b>	<b>224,546,260</b>	<b>97.6</b>	<b>-3.4</b>
1000	Servicios personales	149,649,185	154,636,998	154,300,217	3.1	-0.2
2000	Materiales y suministros	5,933,217	2,466,565	2,016,499	-66.0	-18.2
3000	Servicios generales	74,216,783	71,341,578	65,247,435	-12.1	-8.5
4000	Subsidios y transferencias	185,115	3,956,210	2,982,109	0.0	-24.6
<b>Gasto de capital</b>		<b>10,450,000</b>	<b>12,550,962</b>	<b>11,693,324</b>	<b>11.9</b>	<b>-6.8</b>
5000	Bienes muebles e inmuebles	8,950,000	11,407,896	10,646,696	19.0	-6.7
6000	Obras públicas	1,500,000	1,143,066	1,046,628	-30.2	-8.4

En el año 2005, se ejercieron \$236,239,584 pesos, aproximadamente cuatro millones menos que los asignados inicialmente. Aunque se continuó erogando la mayor cantidad de recursos en “Servicios personales”, “Servicios generales” y “Bienes muebles e inmuebles”.

<b>Cuadro 9.4</b>						
<b>Estado del ejercicio del presupuesto por capítulo de gasto del IFAI 2006</b>						
(pesos)						
		Presupuesto			Variación porcentual	
		Original	Modificado	Ejercido	Ejer/Orig	Ejer/Modif
<b>Total</b>		<b>239'135,208</b>	<b>242'806,408</b>	<b>238'761,547</b>	<b>-0.16</b>	<b>-1.67</b>
<b>Gasto corriente</b>		<b>225'885,208</b>	<b>230'971,528</b>	<b>227'208,542</b>	<b>0.59</b>	<b>-1.63</b>
1000.-	Servicios personales	148'737,705	157'893,711	157'591,315	5.95	-0.19
2000.-	Materiales y suministros	3'974,124	2'966,553	2'852,911	-28.21	-3.83
3000.-	Servicios generales	72'449,629	67'671,734	64'565,856	-10.88	-4.59
7000.-	Inv. financiera, prov. Económicas	723,750	2'439,531	2'198,460	203.76	-9.88
<b>Gasto de capital</b>		<b>13'250,000</b>	<b>11'834,880</b>	<b>11'553,005</b>	<b>-12.81</b>	<b>-2.38</b>
5000.-	Bienes muebles e inmuebles	13'250,000	11'834,880	11'553,005	-12.81	-2.38

En el año 2006, se gastaron \$238,761,547 pesos, monto similar al ejercicio anterior, favoreciendo nuevamente “Servicios personales”, “Servicios generales” y “Bienes muebles e inmuebles”.

<b>Cuadro 9.4</b>					
<b>Estado del ejercicio del presupuesto por capítulo de gasto del IFAI en 2007</b>					
<b>(pesos)</b>					
	<b>Presupuesto</b>			<b>Variación porcentual</b>	
	<b>Original</b>	<b>Modificado</b>	<b>Ejercido</b>	<b>Ejer/Orig</b>	<b>Ejer/Modif</b>
<b>Total</b>	<b>242,795,850</b>	<b>248,771,359</b>	<b>236,476,804</b>	<b>97.40</b>	<b>95.06</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>230,395,850</b>	<b>243,084,859</b>	<b>232,272,743</b>	<b>100.81</b>	<b>95.55</b>
1000.- Servicios personales	137,398,347	153,889,924	151,538,300	110.29	98.47
2000.- Materiales y suministros	4,976,831	3,794,984	3,151,320	63.32	83.04
3000.- Servicios generales	85,189,492	82,166,704	74,556,065	87.52	90.74
7000.- Inv. financiera, prov. Económicas	2,831,180	3,233,247	3,027,058	106.92	93.62
<b>Gasto de capital</b>	<b>12,400,000</b>	<b>5,686,500</b>	<b>4,204,061</b>	<b>33.90</b>	<b>73.93</b>
5000.- Bienes muebles e inmuebles	12,400,000	5,566,500	4,091,061	32.99	73.49
6000.- Obras Públicas	0	120,000	113,000	-----	94.17

En el año 2007, el organismo garante disminuyó su gasto anual casi en dos millones de pesos, ejerciendo \$236,476,804 pesos, con mayor énfasis en “Servicios personales “ y “Servicios generales”.

<b>Cuadro 10.4</b>					
<b>Estado del ejercicio del presupuesto por capítulo de gasto del IFAI en 2008</b>					
<b>(pesos)</b>					
	<b>Presupuesto</b>			<b>Variación porcentual</b>	
	<b>Original</b>	<b>Modificado</b>	<b>Ejercido</b>	<b>Ejer/Orig.</b>	<b>Ejer/Modif.</b>
<b>Total</b>	<b>261'833,782</b>	<b>262'871,667</b>	<b>249'180,964</b>	<b>95.17</b>	<b>94.79</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>251'983,782</b>	<b>256'538,571</b>	<b>243'057,033</b>	<b>96.46</b>	<b>94.74</b>
1000.-Servicios Personales	149'388,103	163'058,345	162'145,621	108.54	99.44
2000.- Materiales y Suministros	4'283,166	5'685,823	5'430,022	126.78	95.50
3000.- Servicios Generales	94'549,341	84'480,438	72'251,826	76.42	85.52
7000.- Inversión Financiera, Provisiones Económicas	3'763,172	3'313,965	3'229,564	85.82	97.45
<b>Gasto de capital</b>	<b>9'850,000</b>	<b>6'333,096</b>	<b>6'123,931</b>	<b>62.17</b>	<b>96.70</b>
5000.- Bienes Muebles e Inmuebles	9'850,000	1'812,898	1'608,859	16.33	88.75
6000.- Obra Pública		4'520,198	4'515,072	-----	99.89

En el año 2008, aumentó el presupuesto ejercido por el organismo garante al erogar \$249,180,964 pesos (cifra menor a la inicial), destinando la mayor cantidad de recursos a “Servicios personales”, “Servicios generales” y “Obra pública”.

<b>Cuadro 10.3</b>					
<b>Estado del ejercicio del presupuesto por capítulo de gasto del IFAI en 2009 (pesos)</b>					
	<b>Presupuesto</b>			<b>Variación porcentual</b>	
	<b>Original</b>	<b>Modificado<sup>50</sup></b>	<b>Ejercido</b>	<b>Ejer/Orig.</b>	<b>Ejer/Modif.</b>
<b>Total</b>	<b>269'239,495</b>	<b>249'155,439</b>	<b>241'747,473</b>	<b>89.8</b>	<b>97.0</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>267'839,495</b>	<b>247'982,800</b>	<b>240'701,434</b>	<b>89.9</b>	<b>97.1</b>
1000.- Servicios Personales	160'072,574	167'234,466	161'654,836	101.0	96.7
2000.- Materiales y Suministros	2'804,974	2'732,505	2'597,502	92.6	95.1
3000.- Servicios Generales	101'834,449	74'799,085	73'657,626	72.3	98.5
7000.- Inversión Financiera, Provisiones Económicas	3'127,498	3'216,744	2'791,470	89.3	86.8
<b>Gasto de capital</b>	<b>1'400,000</b>	<b>1'172,639</b>	<b>1'046,039</b>	<b>74.7</b>	<b>89.2</b>
5000.- Bienes Muebles e Inmuebles	1'200,000	1'172,639	1'046,039	87.2	89.2
6000.- Obra Pública	200,000	-----	-----	-----	-----

En el año 2009, se disminuyó el gasto con respecto al ejercicio anterior, ejerciendo \$241,747,473 pesos. Los principales destinos de los recursos fueron “Servicios personales” y “Servicios Generales”.

<b>Cuadro 7.3</b>					
<b>Estado del ejercicio del presupuesto por capítulo de gasto del IFAI en 2010 (pesos)</b>					
	<b>Presupuesto</b>			<b>Porcentaje de ejercicio</b>	
	<b>Original</b>	<b>Modificado</b>	<b>Ejercido</b>	<b>Ejer/Orig.</b>	<b>Ejer/Modif.</b>
<b>Total</b>	<b>260'045,440</b>	<b>262'166,624</b>	<b>254'312,920</b>	<b>97.8</b>	<b>97.0</b>
<b>Gasto corriente</b>	<b>258'945,440</b>	<b>262'166,624</b>	<b>254'312,920</b>	<b>98.2</b>	<b>97.0</b>
1000.-Servicios Personales	157'655,919	168'180,015	165'584,361	105.0	98.5
2000.- Materiales y Suministros	2'362,523	1'744,798	1'625,493	68.8	93.2
3000.- Servicios Generales	96'573,001	88'977,814	84'483,680	87.5	94.9
7000.- Inversión Financiera, Provisiones Económicas	2'353,997	3'263,997	2'619,386	111.3	80.3
<b>Gasto de capital</b>	<b>1'100,000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
5000.- Bienes Muebles e Inmuebles	1'100,000	0	0	0	0

En el año 2010, el organismo garante tuvo un aumento en su gasto anual con \$254,312,920 pesos, aproximadamente trece millones de pesos más que el ejercicio anterior. De nuevo, se favoreció “Servicios personales” y “Servicios generales”.

Cuadro 1.3						
Estado del ejercicio del presupuesto por capítulo de gasto del IFAI en 2011						
(pesos)						
	Presupuesto			% Ejercido	Variación porcentual	
	Original	Modificado	Ejercido		Ejer/Orig.	Ejer/Modif.
	457,261,240	451,627,893	377,004,692	100	-17.6	-16.5
<b>Gasto corriente</b>	<b>451,727,760</b>	<b>432,297,908</b>	<b>365,066,811</b>	<b>96.80</b>	<b>-19.2</b>	<b>-15.6</b>
1000. Servicios Personales	227,408,534	228,914,397	209,479,273	55.60	-7.9	-8.5
2000. Materiales y Suministros	1,793,245	11,238,270	9,484,781	2.50	428.9	-15.6
3000. Servicios Generales	220,105,918	187,539,400	142,664,996	37.80	-35.2	-23.9
4000. Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	2,420,063	4,605,841	3,437,761	0.90	42.1	-25.4
<b>Gasto de capital</b>	<b>5,533,480</b>	<b>19,329,985</b>	<b>11,937,881</b>	<b>3.17</b>	<b>115.7</b>	<b>-38.2</b>
5000. Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	5,533,480	12,663,708	11,812,824	3.13	113.5	-6.7
6000. Inversión Pública	0	6,666,276	125,057	0.03	0	-98.1

En el año 2011, existe un importante salto en el ejercicio de recursos por parte del organismo garante, puesto que erogó \$377,004,692 pesos, es decir, cien millones de pesos más que en el año previo. En su mayoría, los recursos se canalizaron a “Servicios personales” y “Servicios generales”.

Cuadro 1.2					
Estado del ejercicio del presupuesto por capítulo de gasto del IFAI en 2012					
(pesos)					
	Presupuesto			Variación porcentual	
	Original	Modificado	Ejercido	Ejer/Orig.	Ejer/Modif.
	482'382,497	605'793,896	584'485,635	21.2	-3.5
<b>Gasto corriente</b>	<b>482'382,497</b>	<b>445'824,282</b>	<b>426'693,469</b>	<b>-11.5</b>	<b>-4.3</b>
1000. Servicios Personales	274'982,499	272'574,073	266'844,677	-3.0	-2.1
2000. Materiales y Suministros	4'129,145	3'038,809	2'209,794	-46.5	-27.3
3000. Servicios Generales	199'995,654	167'275,667	155'075,434	-22.5	-7.3
4000. Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	3'275,199	2'935,734	2'563,563	-21.7	-12.7
<b>Gasto de capital</b>	<b>0</b>	<b>159'969,613</b>	<b>157'792,167</b>	<b>100.0</b>	<b>-1.4</b>
5000. Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	0	147'029,613	145'012,547	100.0	-1.4
6000. Inversión Pública	0	12'940,000	12'779,619	100.0	-1.2

En el año 2012, nuevamente se manifestó un importante aumento en los recursos ejercidos por el organismo garante al erogarse \$584,485,635 pesos (cien millones más de los presupuestados originalmente), cuyos principales destinos fueron “Servicios personales”, “Servicios generales” y “Bienes muebles, inmuebles e intangibles”.

Cuadro 1.2 Estado del ejercicio del presupuesto por capítulo de gasto del IFAI en 2013 (pesos)					
	Presupuesto			Variación porcentual	
	Original	Modificado	Ejercido	Ejer/Orig.	Ejer/Modif.
	573,079,976	500,957,375	498,788,529	-13.0	-0.4
<b>Gasto corriente</b>	<b>518,979,976</b>	<b>437,543,718</b>	<b>435,374,872</b>	<b>-16.1</b>	<b>-0.5</b>
1000. Servicios Personales	277,531,734	272,448,138	272,448,138	-1.8	0.0
2000. Materiales y Suministros	2,492,766	3,250,765	3,220,551	29.2	-0.9
3000. Servicios Generales	233,321,476	159,022,764	156,884,131	-32.8	-1.3
4000. Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	5,634,000	2,822,052	2,822,052	-49.9	0.0
<b>Gasto de capital</b>	<b>54,100,000</b>	<b>63,413,657</b>	<b>63,413,657</b>	<b>+17.2</b>	<b>0.0</b>
5000. Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles	54,100,000	63,413,657	63,413,657	100.0	0.0
6000. Inversión Pública	0	0	0	0.0	0.0

En el año 2013, se disminuyó el gasto al ejercerse \$498,788,529 pesos, aunque la cantidad de recursos destinados a “Servicios personales” y “Servicios generales” se mantuvo en relación con el año anterior.

Partida	Presupuesto (Pesos)			Porcentaje del ejercicio	
	Original	Modificado	Ejercido	Ejer/Orig.	Ejer/Modif.
Gasto Corriente					
<b>1000. Servicios Personales</b>	284,000,623	323,293,872	323,293,872	113.8	100
<b>2000. Materiales y Suministros</b>	4,363,306	7,011,228	7,011,228	160.7	100
<b>3000. Servicios Generales</b>	271,840,265	169,212,189	169,212,189	62.2	100
<b>4000. Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas</b>	6,639,600	4,221,620	4,221,620	63.6	100
<b>Gasto corriente total</b>	<b>566,843,794</b>	<b>503,738,910</b>	<b>503,738,910</b>	<b>88.9</b>	<b>100</b>
Gasto de Capital					
<b>5000. Bienes Muebles, Inmuebles e Intangibles</b>	44,845,749	95,265,473	95,265,473	212.4	100
<b>Gasto de capital total</b>	<b>44,845,749</b>	<b>95,265,473</b>	<b>95,265,473</b>	<b>212.4</b>	<b>100</b>
<b>Total</b>	<b>611,689,543</b>	<b>599,004,383</b>	<b>599,004,383</b>	<b>97.9</b>	<b>100</b>

FUENTE: IFAI, Coordinación Ejecutiva, Dirección General de Administración.

En el año 2014, se volvió a disminuir el presupuesto ejercido, únicamente se gastaron \$323,293,872 pesos, favoreciendo los rubros “Servicios personales” y “Servicios generales”.



Conforme a la información presentada, se observa que el INAI ejerció anualmente los siguientes recursos:

- Año 2003: \$ 215'780,576
- Año 2004: \$ 224'698,200
- Año 2005: \$ 236'239,584
- Año 2006: \$ 238'761,547
- Año 2007: \$ 236'476,804
- Año 2008: \$ 249'180,964
- Año 2009: \$ 241'747,473
- Año 2010: \$ 254'312,920
- Año 2011: \$ 377'004,692
- Año 2012: \$ 584'485,635
- Año 2013: \$ 498'788,529
- Año 2014: \$ 599'004,383
- Año 2015: \$ 850'296,969

Del gasto total se puede advertir que la mayoría de recursos públicos se destinaron a tres temas centrales: servicios personales, servicios generales y bienes muebles e inmuebles; situación que evidencia la gran cantidad de recursos que se destinaron para el pago de nómina y el suministro de materiales para el trabajo realizado por el personal. Sin embargo, no se advierte mayor gasto en acciones de promoción y vinculación con los ciudadanos y organizaciones no gubernamentales.

Para muestra del monto asignado para el pago de servicios personales es posible observar los sueldos de los Comisionados del INAI, cuyo monto total de percepciones brutas al mes es de \$194,708.34, mientras que el monto total de percepciones netas al mes es de \$132,918.60. Al respecto, el Presidente de la República tiene un monto total de percepciones brutas al mes de \$208,570.92, mientras que el monto total de percepciones netas al mes es de \$142,218.27<sup>147</sup>.

De lo anterior, se advierte que entre el sueldo de los Comisionados del INAI y el titular del Ejecutivo Federal hay una diferencia tan sólo de nueve mil pesos aproximadamente.

Ahora bien, si por sí sola la cantidad es importante, la cuestión de fondo es si tal sueldo se traduce en resultados significativos en materia de transparencia. Es decir, si el pago de los servicios prestados corresponde con la puesta en práctica de los mandatos institucionales del INAI y ha derivado en un cambio importante en la publicidad de la gestión gubernamental.

En esta línea argumentativa, se puede observar lo controvertido que resultó el cambio de sede el entonces IFAI de un edificio ubicado en avenida México, Coyoacán a uno nuevo con domicilio en avenida insurgentes sur. Se pasó de un edificio con un costo de \$142.8 millones de pesos a otro de \$683.8 millones de pesos. Al respecto, se argumentó que el cambio obedeció a cuestiones de

---

<sup>147</sup> Disponible para su consulta en la siguiente dirección electrónica: <http://portaltransparencia.gob.mx/buscador/search/search.do?method=begin>, la cual se revisó el 15 de enero de 2016.

mayores responsabilidades en función del cambio en el marco jurídico aplicable, un aumento en el flujo de personal, entre otras.

Es evidente que para la atención de mayores responsabilidades es necesario contar con una mayor cantidad de insumos y recursos. Pero lo que no tiene justificación es que a pesar de contar con mayores elementos para desarrollar las tareas en materia de transparencia no se puedan lograr cambios de gran alcance en la transparencia de las actividades desarrolladas por los servidores públicos en México. Esto tiene sustento en las estadísticas que presentan organismos nacionales e internacionales, donde evidencian una baja calificación en materia de transparencia y alta corrupción e impunidad.

# CUARTO CAPÍTULO

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La transparencia constituye un tema vigente y de gran relevancia en México, cuyas pretensiones han sido ampliamente difundidas dentro de los ámbitos gubernamental y académico en virtud de los beneficios que aspira a generar en la atención de los asuntos públicos a través de un trabajo coordinado entre gobernantes y gobernados dentro de un contexto democrático. Su reglamentación al inicio del siglo XXI acompañada por la creación y evolución del máximo organismo garante constituyen elementos novedosos que si bien dan cuenta de importantes avances normativos y organizacionales en la materia, lo cierto es que la obtención de resultados y efectos significativos como consecuencia de tales guías y bases, dependen en gran medida de un verdadero compromiso de los actores que ejercen el poder político, así como de una intensa participación ciudadana.

En los capítulos previos, el presente trabajo de investigación planteó un análisis teórico con diversa evidencia empírica sobre el modo en que ha operado la transparencia a nivel federal en México, centrando la atención en la función y desempeño del máximo organismo garante en la materia, el INAI, siendo de interés el modo en que ha cumplido con sus mandato institucional y tareas sustantivas. Derivado de la reflexión en cada apartado a continuación se presentan las conclusiones respecto de la investigación realizada, destacando los resultados y hallazgos más importantes en función del objetivo y preguntas de investigación planteadas, esbozando algunas propuestas que pueden ser de utilidad dentro del funcionamiento del máximo organismo garante:

- La transparencia es un concepto que admite una variedad de significados, se puede abordar desde distintas áreas y con diversos grados de profundidad, aunque existe consenso sobre el hecho de que alude fundamentalmente a la publicidad de la gestión gubernamental, es decir, a la capacidad de observar con claridad el desempeño de los actores que ejercen el poder político en el cumplimiento de los mandatos legales establecidos.

Su análisis se ha concentrado en dos grandes enfoques: el primero, la concibe como un instrumento de control para mejorar la gestión gubernamental y, el segundo, como una herramienta de empoderamiento ciudadano para incidir en la gestión gubernamental. Y aun cuando tales enfoques integran voces tanto de defensores como de críticos, resultan complementarios y enfatizan el modo en que la transparencia puede constituir un elemento transformador del gobierno y de la sociedad, advirtiendo sus alcances y limitaciones.

El concepto de transparencia se encuentra inmerso en un amplio debate y resulta fundamental reconocer que su plena vigencia y el éxito de los beneficios que pretende alcanzar no debe soslayar las particularidades de cada contexto, las resistencias y obstáculos que se anteponen, el cambio permanente de la realidad y la necesidad de ajustarse a las transformaciones de los gobiernos y sociedades, tanto en lo local como en lo internacional.

Con base en los elementos que retoma la discusión teórica en torno al concepto transparencia, se tiene que su trascendencia en el modo de gobernar depende del tipo proyecto elegido, donde el primero, transparencia débil, apunta a la conservación de un modo de gobernar tradicional (centralizado, vertical y cerrado); y el segundo, transparencia vigorosa, se enfoca a transformar el modo de gobernar habitual, convirtiéndolo en descentralizado, horizontal y abierto. Al respecto, se tiene que la diferencia entre un gobierno con transparencia débil y otro con transparencia vigorosa, estriba en que el primero resulta más costoso y evidencia con mayor claridad la falta de coherencia entre el discurso oficial, los cambios realizados y los resultados y efectos obtenidos en la realidad.

- La transparencia y la democracia constituyen conceptos correlacionados, la primera es una cualidad implícita de dicha forma de gobierno, y la segunda constituye el contexto propicio para su desarrollo; sin embargo, una integración armoniosa con efectos significativos debe reconocer el gran reto que representa para la transparencia abonar a reducir la brecha entre los ideales democráticos y las condiciones existentes para su implementación en México.

Tanto en el ámbito gubernamental como en el ámbito académico se señala frecuentemente que mayor transparencia genera siempre una mejor democracia, pero resulta necesario destacar que sus ejes rectores: igualdad política, representación política, participación ciudadana y el uso de instrumentos eficientes que permitan la incorporación de aportaciones ciudadanas, entre otros, hacen frente a diversas problemáticas que obstaculizan su plena vigencia en México, por lo que no resulta pertinente afirmar que la transparencia consolida de manera dinámica la democracia.

La democracia integra un conjunto de principios, reglas y prácticas deseables que, ante un tipo de democracia institucional prevaleciente en México, sólo pueden concretarse con la puesta en marcha de un tipo de transparencia vigorosa, cuyo propósito es reforzar un modo de gobernar verdaderamente público con la incorporación de esfuerzos colectivos para la atención de los asuntos públicos, inhibiendo múltiples prácticas nocivas.

La transparencia constituye un elemento central del gobierno de carácter democrático y sus efectos dependen de la solidez del acceso y divulgación de información pública, así como su uso inteligente por parte de gobernantes y gobernados. Si aspiramos a reducir la brecha entre ideales y hechos, no debemos limitarnos a una transparencia sustentada en la presentación de informes y noticias, la realización de eventos públicos, o bien, la exaltación de avances normativos y organizacionales, ya que su importancia radica en el logro de un intenso ejercicio ciudadano para dar seguimiento a las actividades desempeñadas por los servidores públicos, en un verdadero compromiso de los actores que ejercen el poder político para someterse al escrutinio público y un trabajo coordinado para atender los asuntos públicos con mayor eficiencia.

Sin duda la transparencia se ha vuelto un tema de interés nacional con amplias pretensiones, cuya importancia deberá reconocerse en función de los resultados que obtenga en la superación de una democracia procedimental, aunque a la fecha los efectos han sido limitados.

- En la actualidad, la transparencia se ha convertido en uno de los temas centrales a nivel mundial, lo que ha derivado en su incorporación y reglamentación al interior de múltiples gobiernos en todos los continentes. Con base en esfuerzos de distintos actores en los ámbitos nacional e internacional, hoy en día se cuenta con importantes propuestas sobre el modo en que la transparencia puede abonar al mejoramiento de las democracias contemporáneas, aunque resulta necesario reconocer que en la práctica persisten retos y obstáculos a vencer, cuyas particularidades dependen del contexto de cada comunidad política.

De manera particular, bajo la idea de consolidar un gobierno de carácter democrático, en México se han desarrollado avances formales en materia de transparencia de manera gradual tras un largo proceso que data del siglo XX. Bajo la apertura de cuatro ventanas de oportunidad, teniendo como base el impulso ciudadano y no una sencilla concesión desde el gobierno, en el transcurso de 39 años se ha transitado del reconocimiento constitucional del derecho a la información (1977) sin reglamentación alguna; al establecimiento de un marco jurídico federal y creación del máximo organismo garante con la publicación de la LFTAIPG (2002), lo que sirvió de punta de lanza para la reglamentación de la transparencia en todo el territorio nacional (aunque de manera asimétrica); y a las reformas del artículo sexto constitucional (en 2007 y en 2014), cuyo propósito fue establecer principios y criterios para homologar reglas y prácticas en materia de transparencia en todo el país, teniendo como últimos resultados la publicación de la LGTAIP (2015) y la LFTAIP (2016), incluyendo una multiplicidad de reglas secundarias.

Si bien contamos con un robusto marco jurídico en materia de transparencia (importantes guías para el desempeño de gobernantes, con mayor profundidad y grado de especificidad) a efecto de mejorar el acceso y divulgación de información pública, lo cierto es que resulta pertinente detenernos a reflexionar no sólo sobre las legítimas aspiraciones que integra cada una de las reglas en dicho tema, sino en la complejidad que representa su armonización en todo el territorio nacional y el desafío que implica su práctica tanto para gobernantes como gobernados.

La integración coherente de las normas generales, federales y locales que hoy tenemos constituye un gran reto ante contextos particulares en cada entidad federativa y la correlación que implica con marcos jurídicos en distintas materias, tal y como, seguridad, economía, relaciones internacionales, etcétera.

Además, resulta importante considerar que ante un complejo entramado jurídico en materia de transparencia (en permanente ajuste y perfeccionamiento conforme a nuevos contextos), su aplicación y operación eficiente se dificulta, puesto que se requiere de tiempo y recursos para lograr su armonización y simplificación, coordinación entre los actores involucrados y asimilación y arraigo en gobernantes y gobernados, a efecto de no derivar en una parálisis debido a la gran carga laboral en que se traduce la incorporación de nuevos principios, criterios, bases, procedimientos y rutinas.

También no es posible soslayar que en nuestro contexto siguen observándose resistencias de muchos actores gubernamentales para someterse verdaderamente al escrutinio público,

así como una falta de participación intensa de la ciudadanía para ejercer sus derechos y tomar parte en la atención de los asuntos comunes. El cumplimiento de las reglas en materia de transparencia está sujeto a un proceso en dos sentidos que requiere de responsabilidad en la función pública y de mayor interés por parte de sociedad.

Gran parte de las discusiones en torno a la transparencia se enfocan en los avances formales logrados (condición necesaria pero no suficiente), pero es evidente que las reglas son guías que no se traducen automáticamente en prácticas consolidadas de una nueva gestión gubernamental e intensa participación de la mayoría de la sociedad, por lo que queda pendiente una efectiva implementación y arraigo en el desempeño de gobernantes y participación de gobernados.

Hasta la fecha se siguen desarrollando ajustes formales para profundizar los efectos de la implementación de la transparencia, aunque cabe precisar que se trata de elementos normativos, cuyos resultados y efectos dependerán del grado de involucramiento ciudadano en los asuntos públicos, así como de la voluntad de los gobernantes para dar paso a una efectiva transparencia en la gestión gubernamental. Sin duda, lo que se requiere es una estrecha y sólida participación e interacción entre funcionarios y ciudadanos, a efecto de superar la persistencia de elementos que limitan resultados significativos.

- La integración y reglamentación de la transparencia en México ha estado marcada por la importancia otorgada a la creación de un organismo garante, cuya justificación ha sido contar con una organización al servicio ciudadano que haga frente a la necesidad de someter al escrutinio público la gestión gubernamental y vigilar el estricto cumplimiento del marco jurídico en la materia.

Al respecto, se considera paradójico que los propios actores políticos refieran la existencia de un gobierno democrático al que sólo se necesita consolidar y, de manera simultánea, celebren ampliamente la existencia de un organismo que, ante su poco interés y falta de voluntad para transparentar sus actividades cotidianas, los obliga a permitir el acceso y divulgación de información pública.

No obstante lo anterior, se tiene que en la tarea de concretar los fundamentos de la transparencia y las reglas formales establecidas, México ha contado con la experiencia dos organismos garantes en la materia: el primero fue el IFAI y el segundo, aún vigente, el INAI.

Si bien la instauración de un organismo garante en materia de transparencia generó importantes expectativas respecto a la materialización del acceso y divulgación de información pública gubernamental; y en función de su reconocimiento ha logrado transformar su naturaleza jurídica, ampliar su ámbito de competencia, modificar la integración de su máximo órgano de dirección, y robustecer sus objetivos fundamentales y atribuciones; lo cierto es que resulta pertinente resaltar las ventajas y desventajas que esto ha conllevado.

El máximo organismo garante transitó de un organismo descentralizado subordinado al Poder Ejecutivo Federal y limitado a la APF, a un organismo con autonomía constitucional, en relación horizontal con los tres Poderes de la Unión (cambio en la tradicional división de poderes tripartita que aspira concretar un nuevo equilibrio de poderes, aunque con poca claridad en el marco jurídico vigente), cuya competencia le permite tener injerencia en los tres niveles de gobierno, en todo el territorio nacional y frente a cualquier actor que ejerce actos de autoridad o recibe y ejerce recursos públicos.

La independencia lograda por el organismo garante es un elemento fundamental que incide directamente en su capacidad de funcionar sin subordinarse a ninguna autoridad, aunque tal situación impone diversos retos: primero, la necesidad de legitimar su creación y funcionamiento con base en el logro de resultados significativos que demuestren su distancia con respecto a las demás organizaciones gubernamentales con poca confianza, incluso de la clase política que los creó; segundo, fortalecer su presencia e influencia sobre las otras áreas de gobierno dado que por su carácter independiente no goza del apoyo directo de los tres Poderes de la Unión, y requiere lograr un sólido apoyo social; tercero, rendir cuentas de manera clara y continua sobre su desempeño para legitimarse y sortear el cuestionamiento central de ¿Quién vigila a los vigilantes?, ya que no deriva de los clásicos procedimientos electorales de la democracia y requiere establecer nuevos mecanismos de rendición de cuentas de acuerdo a su naturaleza jurídica; y cuarto, evitar el estancamiento burocrático o rutinización de procedimientos institucionales, ya que requiere potenciar los beneficios de su independencia e innovar en el logro de sus objetivos.

Respecto a su ámbito de competencia, se advierte la ampliación de su campo de intervención, abarcando todo el territorio nacional y a cualquier persona u organización que realiza actos de autoridad y recibe o ejerce recursos públicos (a excepción de aquellos asuntos de la SCJN, y algunas áreas neurálgicas en materia de seguridad). Si bien la experiencia y carácter vanguardista del máximo organismo son elementos que pueden abonar al mejoramiento del acceso y divulgación de información pública en todas las entidades federativas y organizaciones gubernamentales (incluidas aquellas que se autorregulaban), lo cierto es que cabe cuestionarse sobre su capacidad para atender los diferentes asuntos que se pueden suscitar en el territorio nacional, a efecto de no caer en un exceso de carga laboral que paralice o genere deficiencias en su desempeño.

En cuanto a la integración del Pleno, órgano máximo de dirección, se transitó de una designación a cargo del Ejecutivo Federal hacia una selección en manos de la Cámara de Senadores con la posible objeción del Presidente de la República; sin embargo, el mismo riesgo que representó un procedimiento de selección conforme a los criterios discrecionales del Ejecutivo Federal, la designación por parte de los partidos políticos que integran la Cámara de Senadores resulta peligrosa en tanto que los índices de confianza y reconocimiento social se encuentran sumamente debilitados, generándose la imperiosa necesidad de contar con una mayor participación de la ciudadanía en la conformación de dicho órgano colegiado para asegurar que lleguen los mejor capacitados y los más comprometidos con la transparencia y el interés de la sociedad, se asegure su plena autonomía y se evite un simple intercambio de cargos públicos o la imposición de ciertos actores.

En este sentido, en cuanto a la composición interna del máximo organismo garante, debe señalarse que hacen falta reglas que permitan el ingreso de personal bajo criterios imparciales, se promuevan relaciones horizontales, así como un mayor acercamiento con los ciudadanos para conocer sus necesidades y atenderlas de manera eficiente a través de procedimientos expeditos.

Y por lo que refiere a sus objetivos fundamentales y atribuciones, se advierte un robustecimiento (con ciertas limitantes) que debe tener en cuenta el incremento de la carga laboral en función de nuevas reglas y obligaciones, la necesidad de una mayor cantidad de recursos públicos dentro de una situación económica de austeridad, y la necesidad de mejorar las capacidades organizativas, lo que implica adecuar su estructura, coordinación (con sujetos obligados y solicitantes) e ingreso de personal con amplios conocimientos y experiencia en la materia, cuyo compromiso se centre en la ciudadanía y no en la lealtad al jefe.

Conforme lo anterior, se advierte que si bien después de 15 años el INAI constituye hoy en día el máximo organismo garante, promotor, *ombudsman*, tribunal y coordinador de la transparencia a nivel nacional, su función central sigue siendo permitir a cualquier persona el tener acceso a la información que da cuenta del desempeño en la gestión gubernamental a través de los procedimientos de acceso, divulgación y revisión.

El camino recorrido por el organismo garante da cuenta de triunfos en materia de transparencia, no exentos de obstáculos e importantes batallas, pero si se aspira a fortalecer el acceso y divulgación de información pública, resulta necesario mejorar las normas que definen su diseño a efecto de crear grupos de trabajo enfocados a darle seguimiento a la publicidad de las decisiones y acciones tomadas en áreas gubernamentales estratégicas con una amplia participación ciudadana, ya que si bien se cuenta con diversos espacios de deliberación entre actores gubernamentales, hace falta incorporar esfuerzos ciudadanos en mesas de trabajo novedosas.

- En tanto que la transparencia es un concepto polisémico que tiene aplicación en diferentes áreas y con distintos grados de profundidad, su medición en la práctica puede estructurarse en función de distintos objetos de estudio con base en una multiplicidad de indicadores. En su conjunto, los análisis sobre transparencia abordan tanto las reglas formales y los diseños organizacionales, como el impacto logrado en las prácticas de gobernantes y gobernados.

Conforme a la revisión general de distintas evaluaciones empíricas sobre la transparencia en México a lo largo de 15 años, se observan distintas propuestas de análisis que enfatizan diferentes elementos de dicho tema multidimensional, entre cuyos resultados destacan los siguientes:

- En el año 2006 se evidenció que en la sociedad mexicana existía un desconocimiento y desinterés del derecho a acceder o recibir información pública gubernamental (ante otras problemáticas), con una consecuente práctica débil o limitada, situación que se agravaba según el área geográfica y población a analizar.



Años después, en el año 2015 con base en una encuesta enfocada al INAI, la transparencia y el marco jurídico en la materia, se demostró que menos del 50% de encuestados conocía al INAI, sólo el 17% manifestó haberlo contactado para obtener información del gobierno federal, dos de diez entrevistados dijeron haber escuchado algún asunto de interés nacional en el que estuviera involucrado el INAI y menos del 40% reconoció las nuevas atribuciones del máximo organismo garante. Además, se observó que el 66% señaló conocer el derecho de acceso a la información con una confusión sobre los procedimientos de acceso, el 40-45% dijo tener interés en obtener información de algún organismo que ejerza recursos públicos pero sólo el 30-35% consideró tener confianza en la veracidad de la información a entregar, el 40% manifestó haber escuchado algo de la LGTAIP, y únicamente el 12% dijo haber realizado alguna solicitud de información a una instancia federal.

Al año siguiente, con base en una encuesta nacional sobre acceso a la información y protección de datos personales, se obtuvieron los siguientes datos relevantes: el 20% de la población identificó como medio o mecanismo para obtener información del gobierno acudir a la oficina correspondiente, el 15.9% utilizar los portales de transparencia, 2.8% las oficinas de transparencia y 0.7% tramitar solicitudes; más del 50% considera difícil obtener información gubernamental; existe un mayor interés por obtener información sobre trámites y servicios; el 50.6% dijo conocer o haber escuchado sobre alguna ley que garantice el derecho de acceso a la información, de los cuales el 67.6% no recuerda el nombre, el 6.9% mencionó la LGTAIP y el 5.2% la LFTAIP; el 50.6% de la población manifestó conocer o haber escuchado sobre la existencia de una institución de gobierno encargada de garantizar el derecho de acceso a la información pública (el 49.4% no), de los cuales 51.8% no recuerda el nombre, el 32.2% refirió al IFAI y el 7.7% mencionó al INAI; y sólo el 5.6% de la población realizó alguna vez una solicitud formal de información.

Al respecto, es evidente la necesidad de emprender una importante labor de campo que permita a toda la ciudadanía, y no sólo a los grupos académicos, medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales, principalmente, tener un mayor acercamiento con su derecho a saber sobre las decisiones y acciones de gobierno (advirtiendo alcances y limitaciones del marco jurídico vigente), a efecto de ejercerlo en favor de su bienestar y en contra de las prácticas de discrecionalidad persistentes; es necesario transitar de un amplio reconocimiento de los avances formales en materia de transparencia hacia una práctica intensa por parte de toda la sociedad; mejorar la percepción que se tiene sobre el grado en que los gobernantes cumplen con los preceptos jurídicos en la materia; y aumentar el reconocimiento del marco jurídico vigente, instancia encargada de garantizar su cumplimiento e instrumentos que permiten el escrutinio público.

- Desde los comienzos del máximo organismo garante en materia de transparencia, se ha dado seguimiento al modo en que ha funcionado y cumplido con las reglas establecidas en el marco jurídico, sobre todo, se ha puesto gran atención en las decisiones y acciones tomadas por su órgano máximo de dirección, el Pleno, ante la resolución de los recursos de revisión interpuestos por particulares, advirtiéndose una mezcla de prácticas limitadas y progresistas.

- Con base en dos estudios (2010 y 2014) para conocer el estado que guardaba la transparencia y el acceso a la información en todo el país, en todos los poderes y en los tres

órganos de gobierno, así como en algunos organismos constitucionales autónomos, se evidenció que si bien habían avances en la calidad de la legislación, grados razonables de autonomía de los órganos garantes, atención a la mayoría de requerimientos y portales de la mayoría de sujetos obligados; lo cierto es que subsistía una incipiente cultura organizacional que reconocía la transparencia como un valor democrático, asimetrías importantes (en calidad de portales, procedimientos y capacidades institucionales) en función de la entidad federativa, sujeto obligado e información solicitada, problemas sobre la calidad y exactitud de la información sin consecuencia alguna, y una mala gestión archivística.

Las deficiencias evidenciadas persisten hasta la fecha dando cuenta que mejores y robustas leyes no garantizan una eficiente implementación de la transparencia, por lo que resulta imperante poner atención en una mejor coordinación entre organismos garantes y unidades de acceso, en la calidad de la información que se publica derivado de peticiones expresas o cumplimiento de obligaciones de transparencia, en la simplificación de procedimientos, en el arraigo de la cultura de la transparencia de manera uniforme en todo el territorio nacional, y fortalecer la función de las unidades de acceso de los sujetos obligados.

Ahora bien, con base en la información estadística reportada por el INAI derivado del cumplimiento de su mandato institucional (transparentar la gestión gubernamental) y tareas sustantivas (por un lado, proteger, promover, garantizar, facilitar y verificar la materialización del acceso y divulgación de información pública en posesión de los sujetos obligados; y por otro lado, fungir como tribunal en la resolución de controversias, recursos de revisión, suscitadas entre solicitantes de información pública y sujetos obligados), dentro de la APF, durante el periodo comprendido entre los años 2015 y 2015, y teniendo como referente las disposiciones jurídicas previstas en la LFTAIPG y su Reglamento; se observa que a partir de su desempeño se tiene registro de los siguientes resultados:

- Un incremento gradual en la presentación de solicitudes de acceso a la información pública hasta el año 2015, aunque al contrastar éstas cifras con la totalidad de habitantes en México, resulta ser una cantidad muy limitada (un total de más de un millón de requerimientos ante aproximadamente 120 millones de habitantes), lo cual da cuenta de una subutilización del derecho constitucional otorgado a los ciudadanos para dar seguimiento a las actividades desempeñadas por los servidores públicos federales que, como ya se mencionó, requiere de una gran labor de campo para informar y dotar de recursos a toda la ciudadanía a efecto de que pueda ejercer vehemente su derecho a saber sobre cada uno de los actos de gobierno.

- La mayoría de solicitantes tienen un perfil académico de licenciatura y posgrado, (seguido de grupos pertenecientes al ámbito empresarial, medios de comunicación y sector gubernamental), de 20 a 34 años de edad, ubicados en el centro del país (Ciudad de México, Estado de México y Morelos, en conjunto dichos estados acumularon más del 60% de solicitudes; mientras que los estados con menor número de solicitudes fueron Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas) y que utilizaron medios electrónicos para presentar requerimientos ante la APF.

La evidencia permite sostener que se requiere promover con mayor énfasis la transparencia en todo el territorio nacional, promover ciudadanos que conocen sus derechos y los ejercen

intensamente, poniendo mayor atención en sectores con bajos niveles de educación e ingreso, aunado a que se requiere intensificar el acceso a Internet en todo el país, herramienta fundamental en nuestros días.

- Los sujetos obligados atienden las solicitudes dentro de los plazos legales establecidos en un tiempo promedio de 13 días (el límite son 20 días hábiles), aunque cabe señalar que se requiere ordenar de mejor manera la información para que se puedan reducir los tiempos atendiendo a la necesidad de que ésta requiere ser oportuna y útil.

- El sujeto obligado con mayor cantidad de solicitudes fue el IMSS, el tema de mayor interés fue la información generada por los sujetos obligados (trámites, concesiones, estadísticas y resultados de encuestas, entre otros), mientras que el de menor interés fueron las auditorías; ante lo cual resulta necesario detonar un mayor acercamiento de la ciudadanía hacia la fiscalización de recursos públicos y revisión del desempeño de los gobernantes para advertir los aciertos y errores en la toma de decisiones y acciones colectivas-obligatorias.

- Se tiene registro de una gran cantidad de consultas de los POT de los sujetos obligados (donde se difunde información de manera proactiva) en comparación con la tramitación de solicitudes, teniendo aproximadamente en 2012: 19 millones, en 2013: 33 millones, en 2014: 44 millones y en 2015: 42 millones. El sitio en Internet más consultado fue el del IMSS, mientras que los rubros de información con mayor cantidad de búsquedas fueron el directorio de servidores públicos, contrataciones, estructura orgánica, remuneraciones, concesiones, servicios y marco normativo; sin embargo, no es posible conocer si la información fue extraída y utilizada, así como tampoco se pudo evaluar si resultó: auténtica, organizada, completa, accesible, inalterable, entendible, oportuna, confiable, relevante, verificable y útil, características respecto de las cuales se requiere definir criterios para un efectivo cumplimiento.

Aun cuando los portales constituyen una aportación importante para socializar información pública gubernamental de manera expedita, es necesario complementar el catálogo de obligaciones de transparencia con la promoción de un profundo interés en la ciudadanía para consultar información que da cuenta del cumplimiento de las tareas sustantivas de cada sujetos obligado a través del uso de indicadores de fácil asimilación y reutilización para incidir en los asuntos públicos.

- Por lo que refiere a la función del INAI como tribunal en materia de transparencia, se observa que si bien es importante su labor en el desahogo de recursos de revisión y emisión de resoluciones (el promedio de recurrencia de solicitudes del 2012 al 2015 fue del 5.3%, equivalente a 5, 854 asuntos resueltos: aproximadamente la mitad asuntos de forma y la otra mitad asuntos de fondo), existen mecanismos legales para resolver en favor de los solicitantes, se han creado criterios del Pleno, se permite la interpretación de las reglas en la materia con base en referentes progresistas de carácter nacional e internacional y se han establecido procedimientos para verificar la clasificación de información; es necesario poner atención en la necesidad de desarrollar análisis robustos y concretos, homologar los sentidos de las resoluciones presentadas por cada uno de los Comisionados para que guarden coherencia y no sean objeto de controversia por parte de solicitantes, reducir los tiempos en

la emisión de fallos para no desincentivar el interés de los solicitantes, evitar conductas contrarias a la progresividad (el número de expedientes reservados en la APF ha aumentado significativamente) y considerar que ante nuevas atribuciones se hace frente a amplias cargas laborales.

En cuanto a otras acciones ejecutadas por el INAI, destaca el aumento de vistas ordenadas a los OIC's en los sujetos obligados por presuntas irregularidades en la atención de solicitudes, así como el aumento de denuncias ante la SFP derivadas de incumplimientos a resoluciones; aunque se tiene evidencia que indica que durante el periodo comprendido entre los años 2006 y 2016, se tiene registro de la presentación de 134 denuncias ante la SFP con tan sólo 4 sujetos obligados y 120 funcionarios sancionados. Sobre el particular, cabe mencionar que si bien las sanciones funcionan como incentivos negativos para alinear conductas conforme a las reglas establecidas, ante el incremento de presuntas resistencias en detrimento de la transparencia, se requiere generar una nueva cultura organizacional con sentido democrático que valora los beneficios de la transparencia al promover el bienestar general.

Otro aspecto a considerar ha sido la capacitación de servidores públicos, respecto de lo cual se destaca el aumento en el número de participantes sin determinar con claridad cómo esto ha fortalecido el acceso y divulgación de información pública (y en su caso, afectado el cumplimiento de sus tareas centrales), aunado a que podría ponerse igual atención en capacitaciones a la sociedad en general.

En complemento de lo anterior, se tiene que a pesar de la labor realizada por el INAI no se han logrado efectos significativos en materia de corrupción, impunidad, transparencia, confianza y democracia, tal y como lo demuestran los siguientes datos:

- La percepción de la corrupción en el sector público mexicano registra números negativos, siendo que en el año 2015 obtuvo una puntuación de 35 sobre 100 (en 2014 registró 35, en 2013 y 2012 obtuvo 34), donde 0 es lo más corrupto y 100 lo más transparente.

- Conforme a mediciones del año 2015, se tiene que el 78% de mexicanos manifestó no estar satisfecho con el funcionamiento de la democracia; el 35.2% de mexicanos tiene poca confianza en el gobierno y el 42.4% ninguna; el 37.4% considera que existe poca transparencia en el gobierno mexicano y el 34.2% nada; y 75.7% de entrevistados considera que los últimos dos años se ha hecho poco o nada para reducir la corrupción en las instituciones del Estado.

- Conforme al índice global de impunidad 2015, se dio cuenta que México ocupa el segundo lugar con mayor nivel de impunidad.

- Un último aspecto central considerado para evaluar la gestión del INAI en materia de transparencia, fue su presupuesto y erogación de recursos públicos, respecto de lo cual sobresale que conforme a los presupuestos anuales y reportes de gasto, existe un alto

ejercicio de recursos públicos en el pago de sueldos y la adquisición de bienes o servicios para el funcionamiento del máximo organismo garante.

Con base en resultados y efectos limitados en materia de transparencia, así como un contexto con múltiples problemas económicos, resulta válido criticar el pago de altos salarios, servicios y bienes, o bien, la manutención de una amplia estructura burocrática con distinguidos beneficios y prestaciones. Ante esto, se considera importante valorar una mejor distribución del gasto, a efecto de concretar las aspiraciones de la transparencia mediante un uso eficiente de los recursos públicos, dándole prioridad a campañas de proximidad con toda la sociedad, provisión de insumos para fortalecer el acceso y divulgación de información pública y construcción de espacios de trabajo coordinado con actores no gubernamentales para integrar con mayor fuerza las voces de diferentes grupos de la sociedad y atender sus demandas con mayor rapidez y eficiencia.

- En suma, la conclusión general de la presente investigación es que aun cuando se han logrado importantes avances normativos (tenemos normas constitucionales y legales de observancia general, reglamentos, estatutos, manuales, lineamientos, criterios, entre otros) y organizacionales a nivel nacional, que han especificado con mayor nivel de detalle el modo en que opera la transparencia en la gestión gubernamental (incluye sector público y sector privado donde se involucran actos de autoridad y recursos públicos); lo cierto es que resulta indispensable ir más allá de mejoras legales, burocráticas y organizacionales (bajo un buen diseño institucional), un uso retórico y superficial del lenguaje en materia de transparencia (discursos grandilocuentes) y difusión de información limitada (que en algunos casos han terminado en escándalos mediáticos, donde la transparencia se ha limitado a evidenciar posibles conflictos de interés, corrupción e impunidad sin consecuencia alguna), esto, con la finalidad de potenciar los resultados y efectos de la transparencia en el modo en que se gobierna y satisfacen las necesidades, demandas y expectativas de los diferentes sectores de la sociedad mexicana.

Hoy en día tenemos garantizado el derecho de las personas para conocer sobre el desempeño de los servidores públicos y el modo en que cumplen con sus deberes públicos; un máximo organismo garante importante para materializar la transparencia a través de procedimientos de acceso y divulgación de información pública e impugnación de deficiencias en las respuestas otorgadas por los sujetos obligados; contamos con distintos instrumentos para garantizar que los actores que ejercen el poder político cumplan con las reglas en materia de transparencia; pero no podemos soslayar que los resultados y efectos logrados resultan limitados.

Las amplias aspiraciones que subyacen al mandato institucional y tareas sustantivas del INAI, tuvieron en la realidad resultados de corto alcance en el fortalecimiento del acceso y divulgación de información que documenta las actividades realizadas por la APF en México durante los años 2012, 2013, 2014 y 2015, así como efectos limitados. Contrastados los avances formales con los impactos en la práctica, se advierte una paradoja entre el conjunto de aspiraciones benévolas que integra la función del máximo organismo garante y los resultados y efectos derivados de su desempeño, lo que ha confirmado la hipótesis planteada.

Se advierte que la obtención de resultados y efectos significativos en materia de transparencia no sólo dependen de un marco jurídico robusto y un gran organismo garante como el INAI, sino de una activa y permanente participación de la sociedad (ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, entre otros) para obtener información relevante y utilizarla de manera estratégica para incidir en el mejoramiento de la atención de los asuntos públicos.

En este sentido, se considera que el objeto del INAI no puede limitarse a garantizar la solicitud y entrega o divulgación de información pública en algunas áreas de gobierno y para beneficio de algunos grupos, si no se entiende que la transparencia constituye un medio para generar una ciudadanía consciente de su derecho a conocer libremente cada acto de autoridad, informada, crítica y con capacidad de incidir en la toma de decisiones y acciones colectivas, y si los gobernantes no asumen su responsabilidad para informar con claridad a la sociedad sobre su desempeño bajo la idea de mejorar permanentemente su gestión y concretar el bienestar general con apoyo en las capacidades y esfuerzos de los distintos sectores sociales, lo cual no significa eliminar al gobierno o disminuir su autoridad, sino hacerlo más flexible, generar relaciones horizontales y establecer puentes de comunicación que permitan una mejor atención de los problemas públicos y producción de bienes y servicios.

Ahora bien, ante un largo camino por recorrer, debemos reconocer el valor de la transparencia para abonar al logro de una multiplicidad de aspiraciones democráticas, permitir el trazo de nuevas rutas en la gestión gubernamental, aumentar capacidades ciudadanas y favorecer el ejercicio de otros derechos fundamentales.

Con todas la herramientas que hoy se integran en torno a la transparencia, el reto más importante no es el buen diseño de un marco institucional y organizacional, sino evitar que las reglas se cumplan de manera simulada y superficial, es necesario avanzar no sólo en la forma sino en el fondo a través de una verdadera voluntad de la clase gobernantes e intensa movilización social que derive en el arraigo de la cultura de la transparencia; de lo contrario la transparencia no sólo no logrará sus benévolas pretensiones, sino que su falta de resultados y efectos significativos podría aumentar la desconfianza en los servidores públicos y descontento social, impedir la legitimidad o reconocimiento de las organizaciones gubernamentales, perpetuar un modo de gobernar tradicional (centralizado, vertical y cerrado) con una deficiente gestión gubernamental sin capacidad de resolver problemas viejos y nuevos, así como una democracia incapaz de concretar el bienestar común.

- A partir del análisis efectuado se pueden construir futuras investigaciones para atender nuevas interrogantes, considerando que la transparencia está relacionada con conceptos como rendición de cuentas y Gobierno Abierto, y hoy en día el INAI es parte fundamental en la implementación del Sistema Nacional de Transparencia, el Sistema Nacional de Archivos y el Sistema Nacional Anticorrupción, esto, dentro de un contexto de multiplicación y sofisticación de demandas que requiere de un gobierno con capacidad de adaptación e innovación, de carácter proactivo y no reactivo.

# FUENTES CONSULTADAS

## Textos

- Ackerman, John, “Autonomía y Constitución: El nuevo Estado Democrático”, México, IJ-UNAM, 2016.
- Ackerman, John, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: diseño, desempeño y sociedad civil”, México, Cuaderno del Programa Interinstitucional de Investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales de la Universidad Veracruzana y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007.
- Ackerman, John, “El mito de la transición democrática. Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano”, México, Editorial Planeta Mexicana, 2015.
- Ackerman, John (Coordinador), “Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho”, México, Editorial Siglo XXI, 2008.
- Ackerman, John y Sandoval, Irma, “Leyes de Acceso a la Información en el Mundo”, México, IFAI, 2005.
- Aguilar Rivera, José Antonio, “Transparencia y democracia: claves para un concierto”, México, IFAI, 2008.
- Aguilera Hintelholher, Rina Marissa, “Naturaleza de lo Público en la Administración Pública Moderna”, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., 2012.
- Banisar, David, “Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws”, United Kingdom, Privacy International, 2006.
- Banisar, David, “Paper 1: Role of transparency and access to information in development”, Friends of Governance for Sustainable Development.
- Barzelay, Michael, “Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública”, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Bobbio, Norberto, “El futuro de la democracia”, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- Bobbio, Norberto, “Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política”, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Bobbio, Norberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco, “Diccionario de Política”, México, Editorial Siglo XXI, 2011.
- Cabrero, Enrique, “Acción pública y desarrollo local”, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Camou, Antonio, “Los desafíos de la gobernabilidad”, México, IIS-UNAM y FLACSO, Editorial Plaza y Valdés, 2001.
- Canto Chac, Manuel (Compilador), “Participación ciudadana en las políticas públicas”, México, Biblioteca Básica de Administración Pública del Distrito Federal, Editorial Siglo XXI, 2012.

- Cejudo, Guillermo M., López Ayllón, Sergio y Ríos Cázares, Alejandra (Editores), “La política de la transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos”, México, CIDE, 2012.
- Cucciniello, María, Porumbescu, Gregory A. y Grimmelikhuijsen, Stephan, “25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions”, United States of America, American Society for Public Administration-Public Administration Review, Michael McGuire Editors, 2016.
- Dahl, Robert, “La democracia. Una guía para los ciudadanos”, México, Editorial Taurus, 2006.
- Dahl, Robert, “La democracia y sus críticos”, España, Editorial Paidós, 1992.
- Escalante Gonzalbo, Fernando, “Ciudadanos imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante en la República Mexicana: tratado de moral pública”, México, Colegio de México, 2011.
- Escobedo, Juan Francisco, “La invención de la transparencia”, México, Editorial Porrúa, 2010.
- Esquivel Hernández, Gerardo, “Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político”, México, Oxfam México, 2015.
- Florini, Ann (Editor), “The Right to Know. Transparency for an Open World”, United States of America, Columbia University Press, 2007.
- Fox, Jonathan, Haight, Libby, Hofbauer, Helena y Sánchez Andrade, Tania (Coordinadores), “Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas”, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007.
- Fraga, Gabino, “Derecho administrativo”, México, IJ-UNAM, Editorial Porrúa, 2012.
- Gurza Lavalle, Adrián e Isunza Vera, Ernesto, “1. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”, en *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2010.
- Held, David, “Modelos de democracia”, España, Editorial Alianza, 1993.
- Hobbes, Thomas, “El Estado”, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Hofmann, Andrés, Ramírez Alujas, Álvaro y Bojórquez Pereznieta, José Antonio (Coordinadores), “La promesa del Gobierno Abierto”, México-Chile, ITAIP-INFODF, 2012.
- Locke, John, “Segundo ensayo sobre el gobierno civil. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y finalidad del gobierno civil”, Argentina, Editorial Losada, 2012.
- López Ayllón, Sergio, “Democracia y acceso a la información”, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- López Ayllón, Sergio, “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”, México, IFAI, 2009.
- Luhmann, Niklas, “Confianza”, México, Universidad Iberoamericana, Editorial Anthropos, 1996.
- Mendel Toby, Meyer-Resende, Michael, Maib-Chatré, Evelyn, Serrato, Raymond and Stark, Irina, “International Standards on Transparency and Accountability”, Centre for Law and Democracy – Democracy Reporting International, Briefing Paper 47, March 2014.
- Merino, Mauricio (Coordinador), “Transparencia: libros, autores e ideas”, México, IFAI-CIDE, 2005.



- Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (Coordinadores), “La estructura de la rendición de cuentas en México”, México, IIJ-UNAM y CIDE, 2010.
- Nonell, Rosa (Ponente), “Transparencia y buen gobierno. La rendición de cuentas (*accountability*) en una sociedad avanzada”, España, Editorial Icaria, 2006.
- Olvera, Alberto, “Ciudadanía y participación ciudadana en México”, en *Hacia una nación de ciudadanos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.
- Oszlak, Oscar, “Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública”, Organización de los Estados Americanos – Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, 2013.
- Pacheco Luna, Carolina, “Cultura de la transparencia. Primera encuesta de acceso a la información pública en México”, México, Libertad de Información-México, A.C., Universidad de Guadalajara, Gobierno del Estado de Michoacán, Editorial “e”, 2006.
- Peschard, Jacqueline (Coordinadora), “Hacia el Sistema Nacional de Transparencia”, México, IIJ/SUT-UNAM, 2016.
- Przeworski, Adam, “Una mejor democracia, una mejor economía”, en Los desafíos de la gobernabilidad, México, IIS-UNAM y FLACSO, Editorial Plaza y Valdés, 2001.
- Rabinovitch, Nora, “En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea”, México, IIF-UNAM, 2005.
- Ramírez-Alujas, Álvaro, “Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica”, España, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset – Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, 2011.
- Rancière, Jacques, “El odio a la democracia”, Argentina, Editorial Amorrortu, 2007.
- Roberts, Alasdair, “Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age”, United States of America, Cambridge University Press, 2006.
- Roberts, Alasdair, “Too Much Transparency? How Critics of Openness Misunderstand Administrative Development”, Switzerland, Paper prepared for the Fourth Global Conference on Transparency Research, Università della Svizzera Italiana, June 2015.
- Rosanvallón, Pierre, “La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad”, Argentina, Editorial Manantial, 2009.
- Sabatier, Paul, “The Need for Better Theories”, en *Theories of the Policy Process*, EUA, Westview Press, 2007.
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, “From ‘Institutional’ to ‘Structural’ Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships”, Estados Unidos, Harvard University-Edmond J. Safra Center for Ethics, 2013.
- Sartori, Giovanni, ¿Qué es la democracia?, México, Editorial Taurus, 2007.
- Schedler, Andreas, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, México, IFAI, 2008.
- Sharkanski, Ira, “Administración pública. Elaboración de la política en las dependencias gubernamentales”, México, Editores Asociados S.A., 1977.
- Stiglitz, Joseph E., “On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life”, United Kingdom, Paper prepared for Oxford Amnesty Lecture, January 1999.

- Stroud, Barry, “Hume”, México, IIF-UNAM, 2005.
- Trinidad Zaldívar, Ángel, “La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno”, México, Editorial Porrúa, 2006.
- Uvalle Berrones, Ricardo, “Ejes de la democracia contemporánea: ciudadanía, gestión pública, servicio de carrera y participación ciudadana”, en *Gestión y administración de la vida colectiva*, México, UNAM, 2009.
- Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador), “Rumbos de la transparencia en México”, México, FCPYS-UNAM, 2011.
- Valadés, Diego, “El gobierno de gabinete”, México, IJ-UNAM, 2005.
- Vergara, Rodolfo, “La transparencia como problema”, México, IFAI, 2008.
- Villanueva, Ernesto, “Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica”, México, IJ-UNAM, 2003.
- Weber, Max, “El político y el científico”, México, Ediciones Coyoacán, 2004.
- Weber, Max, ¿Qué es la burocracia?, México, Ediciones Coyoacán, 2004.

## **Revistas**

- Bourgon, Jocelyne, “Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo”, Venezuela, Reforma y Democracia-Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, No. 46, 2010.
- Bovens, Mark, “Information Rights: Citizenship in the Information Society”, United States of America, Journal of Political Philosophy, Volume 10, Number 3, 2002.
- Desplegado de ciudadanos, “Veinte compromisos por la democracia”, México, Revista Proceso, 17 de enero de 1994.
- Etzioni, Amitai, “Is Transparency the Best Disinfectant?”, United States of America, Journal of Political Philosophy, Volume 18, Number 4, 2010.
- Hevia, Felipe, Vergara-Lope, Samana y Ávila Landa, Homero, “Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal”, México, FLACSO México, Revista Perfiles Latinoamericanos, Número 38, julio-diciembre de 2011.
- Kosack, Stephen y Fung, Archon, “Does Transparency Improve Governance?”, United States of America, Annual Review of Political Science, Volume 17, 2014.
- Martínez Puón, Rafael, “Gobierno Abierto (*Open Government*) como medio para la construcción de una nueva relación entre administración y ciudadanía”, Venezuela, Revista Venezolana de Gestión Pública, Número 3, Enero-Diciembre 2012.
- O’Donell, Guillermo, “*Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, España, Revista Española de Ciencia Política, Número 11, Octubre 2004.
- O’Donell, Guillermo, “Democracia Delegativa”, Estados Unidos, Fundación Nacional para la Democracia, Diario de la Democracia, Volumen 5, 1994.
- Peschard, Jacqueline, “Los claroscuros de la transparencia”, México, Revista del Seminario de Cultura Mexicana, Primera Época, Año 4, Número 6, 2014.

- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, “Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de Asociaciones Público-Privadas”, México, Revista Gestión y Política Pública-CIDE, 2016 (en proceso de publicación).
- Sandoval, Ballesteros, Irma Eréndira, “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, México, IIS-UNAM, Revista Mexicana de Sociología, Volumen 78, Número 1, enero-marzo de 2016.
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira, “Hacia un proyecto democrático-expansivo de transparencia”, México, FCPYS-UNAM, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Volumen 58, Número 219, septiembre-diciembre de 2013.

## **Marco jurídico**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley Federal de Archivos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos en materia de Recursos Humanos, Servicio Profesional y Personal de Libre Designación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

## **Páginas de Internet**

- [https://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/transparencypengovernment/](https://www.whitehouse.gov/the_press_office/transparencypengovernment/)
- <http://gobabiertomx.org/>
- <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/1982MMH-FundRenM.html>
- [http://www.asf.gob.mx/Publication/38\\_Normas\\_que\\_dan\\_Origen\\_a\\_la\\_ASF](http://www.asf.gob.mx/Publication/38_Normas_que_dan_Origen_a_la_ASF)
- <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>
- <http://rendiciondecuentas.org.mx/se-aprueba-la-primera-ley-federal-de-archivos-del-mexico-independiente/>
- <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/09/18/gestion-documental-un-reto-y-necesidad-del-pais-afirma-foro-6517.html>

- <http://inicio.ifai.org.mx/EstudioComparativo/Regimen de Transparencia ene 14.pdf>
- <http://friendsofgovernance.org/index.php/paper-1-role-of-transparency-and-access-to-information-in-development-david-banisar/>
- <http://www.oxfamMexico.org/>
- <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- <http://www.coneval.gob.mx/paginas/principal.aspx>
- <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Documents/Pobreza%202014 CONEVAL web.pdf>
- <http://cdn.graphics.forbes.com.mx/interactivos/millonarios2016/>
- <http://www.forbes.com.mx/los-mas-ricos-en-latinoamerica-en-2016/>
- <http://www.forbes.com.mx/la-lista-forbes-de-los-mas-ricos-en-el-planeta-en-2016/>
- <http://www.milenio.com/datalab/falso-exito-Cruzada-Nacional-Hambre 0 696530646.html>
- <http://dle.rae.es/>
- <http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Acerca de la ENCUP>
- <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/11/15/la-eleccion-presidencial-de-2006>
- <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/360703.html>
- <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/360618.html>
- <http://www.jornada.unam.mx/2015/08/11/politica/005n1pol>
- <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/08/30/que-sigue-para-pena-nieto-tras-el-fallo-del-tribunal-electoral>
- <http://indesol.gob.mx/osc/registro-osc/>
- <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>
- <http://www.proceso.com.mx/434606/mafia-balconeada>
- <http://www.articulo19.org/index.php?lang=es>
- <http://www.unesco.org/new/es/unesco/>
- <https://www.opensocietyfoundations.org/about/boards/open-society-justice-initiative&prev=search>
- <http://www.oas.org/es/es>
- <http://www.un.org/es/documents/udhr/>
- [http://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.htm](http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm)
- <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- <https://www.article19.org/pages/es/freedom-of-information.html>
- [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica.htm](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm)
- [http://portal.unesco.org/es/file\\_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DER ECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf](http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5EL+DER ECHO+DE+ACCESO+DE+LOS+CIUDADANOS+A+LA+INFORMACION+PUBLICA.pdf)
- [https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3381/1/diez\\_principios\\_sobre\\_el.pdf](https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3381/1/diez_principios_sobre_el.pdf)

- [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES\\_2607\\_XL-O-10.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10.pdf)
- <http://www.rti-rating.org/country-data/>
- [www.right2info.org](http://www.right2info.org)
- <https://www.opensocietyfoundations.org/about>
- <http://www.law-democracy.org/live/wp-content/uploads/2012/08/RTI-en-espanol.pdf>
- [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_086\\_06dic77\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf)
- [http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues11.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm)
- <http://cronica.diputados.gob.mx/Estenografia/LVIII/1ro/1or1/dic/20001201.html>
- <http://www.amed.com.mx/oaxaca2.html>
- [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum\\_art.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm)
- <http://aristequinoticias.com/3108/post-elecciones/pena-nieto-recibe-constancia-de-presidente-electo/>
- <http://www.excelsior.com.mx/2012/09/10/nacional/858248>
- <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/09/10/pena-nieto-presento-su-proyecto-para-el-ifai-a-senadores-del-pri-y-pvem>
- <http://aristequinoticias.com/0909/mexico/presenta-epn-primeras-iniciativas-de-ley-este-lunes/>
- <http://www.reporte.com.mx/presentacion-de-iniciativas-de-ley-de-pena-nieto>
- [http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Iniciativa\\_ifai.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Iniciativa_ifai.pdf)
- [http://www.milenio.com/politica/Reforma\\_transparencia-promulgan-reforma-Pena-Nieto-Mexico-rendicion-de-cuentas\\_0\\_241176053.html](http://www.milenio.com/politica/Reforma_transparencia-promulgan-reforma-Pena-Nieto-Mexico-rendicion-de-cuentas_0_241176053.html)
- [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_215\\_07feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf)
- [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=716452&fecha=24/12/2002)
- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=863>
- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2834>
- [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014)
- <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI011688.pdf>
- <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI005402.pdf>
- <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/ComunicadoIFAI004.pdf>
- <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/897224.html>
- <http://buscador.ifai.org.mx/buscador/bienvenido.do>
- <http://mexico.cnn.com/nacional/2014/02/27/los-4-comisionados-de-transparencia-quedan-fuera-del-nuevo-ifai>
- <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20IFAI-028-14.pdf>
- <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/mauricio-merino/nacion/2015/07/22/el-inai-asi-no>

- [http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&\\_idDependencia=06738](http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&_idDependencia=06738)
- <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>
- <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/Encuesta%20INAI%202015.pdf>
- <http://proyectos.inai.org.mx/enaid2016/index.php/encuestas-y-resultados>
- <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Publicaciones.aspx>
- <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-15-07-2015.07.pdf>
- <http://www.animalpolitico.com/2016/07/sanciones-por-no-entregar-informacion-publica/>
- <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/default.aspx?tema=P>
- <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/internet0.pdf>
- [http://indices.ifai.org.mx/wb2/IFAI/Expedientes\\_Registrados](http://indices.ifai.org.mx/wb2/IFAI/Expedientes_Registrados)
- <http://www.jornada.unam.mx/2009/03/10/politica/015n1pol>
- <https://www.transparency.org/>
- <http://www.cnnexpansion.com/economia/2016/01/27/mexico-se-estanca-como-el-pais-mas-corrupto-de-la-ocde>
- [http://udlap.mx/cesij/files/IGI\\_2015\\_digital.pdf](http://udlap.mx/cesij/files/IGI_2015_digital.pdf)
- <http://portaltransparencia.gob.mx/buscador/search/search.do?method=begin>