



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

Centro de Educación Continua y Vinculación

Seminario de Titulación en Economía Pública

**Análisis de los resultados en
transparencia de México en 2017 por el
Instituto Nacional de Transparencia,
Acceso a la Información y Protección de
Datos Personales**

T E S I S A

Que para obtener el título de

LICENCIADO EN ECONOMÍA

Presenta:

Oscar Manuel Alvarado Hernández

Tutor: Mtro. Alfredo Córdoba Kuthy



Ciudad Universitaria agosto 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

Agradecimientos

"De pequeño me enseñaron que siempre hay que ser agradecido; por este motivo hoy solamente se me ocurre decir: ¡Gracias!"

A Olivia, no solo por ser mi pareja, sino por el ser humano que es; que me inspira con su ejemplo a superarme día a día. ¡Te amo!

A mis hijos, Azaely e Iktan, por enseñarme nuevas formas para ser una mejor persona, por ser el motivo de soñar y trabajar por un mejor futuro y un mejor país.

A Rosa, no solo por darme la vida, sino por enseñarme a no bajar los brazos nunca, así como por su amor, educación y fe.

A Fernando Butler, por creer en mí como estudiante, por compartirme sus conocimientos profesionales y de vida, por su amistad, ya que, sin tus consejos, tu guía y apoyo hoy no estaría aquí.

A Orlando, Omar y Tania, mis hermanos del alma, gracias por existir.

Y, por supuesto, a mi abuelita Lupe, Tía Gloria, Tía Lucia, Tío Edmundo, Tía Gelo y Cosme, les agradezco todo el amor, apoyo y guía que me dan y me dieron para convertirme en el hombre que soy.

Al Profesor Alfredo Córdoba Kuthy por impartir el seminario de titulación y por su apoyo para culminar esta meta, así como al Dr. Mauro Rodríguez, Sinodal lector por su disposición y guía.

A todos ustedes, y a los que me faltó nombrar (y vaya que son muchos), les digo ¡Gracias!"

Índice

Introducción	4
Capítulo 1	7
1.1 Aspectos de la evolución social y la economía.....	7
1.2 El ser humano, la relación con su hábitat y el origen del Estado.....	10
1.3 El Origen y Evolución del Estado.	12
1.4 Economía y Transparencia de la información pública	17
Gráfica 1.1 Curva de Indiferencia Relación Marginal de Sustitución	19
Gráfica 1.2 Colapso del mercado de lemons ante una externalidad en la información que poseen los agentes económicos.	21
1.5 Estado y transparencia	25
Capítulo 2	28
2.1 Cultura y transparencia	28
2.2. La Transparencia en México.....	29
Capítulo 3	42
3.1 Proceso de la evaluación a los portales de obligaciones de transparencia en 2017.	42
3.2 Cálculo del Índice Global de Cumplimiento	45
3.3 resultados estadísticos de las MTV's	49
Gráfica 3.1 Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia de la verificación diagnóstica de 2017	51
3.4 Análisis por grupos de sujetos obligados	52
Gráfica 3.2 Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia (Sujetos Obligados por Naturaleza jurídica)	54
3.5 Organismos Públicos Autónomos	55
Gráfica 3.3 Índice de Cumplimiento del grupo de Organismos Públicos Autónomos en la evaluación diagnóstica 2017.	56
Cuadro 3.1 Resultados comparativos de IGCPT de los organismos públicos autónomos en las evaluaciones de 2017, 2018 y 2019	58
Gráfica 3.4 Comparativo del IGCPT del grupo de sujetos obligados públicos autónomos de la evaluación 2017, 2018, 2019	59
3.6 Entidades Paraestatales pertenecientes a la Administración Pública Federal	60
Cuadro 3.2. Índice de cumplimiento en la evaluación diagnóstica, del grupo de Empresas Paraestatales	61

Grafica 3.5 Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia de las Empresas Productivas del Estado	63
Cuadro 3.3 Porcentaje de sujetos obligados del grupo de empresas productivas del Estado que no cargaron información, las diez fracciones con mayor incidencia en la evaluación diagnóstica de 2017.....	64
3.7 Empresas Productivas del Estado.....	65
3.8 Las Administradoras Portuarias Integrales	65
Cuadro 3.4. Primera Verificación Diagnóstica Resultados 2017 de las Administradoras Portuarias Integrales S. A. de C. V.....	67
Cuadro 3.5 Movilidad de los miembros de los comités de transparencia e índice de cumplimiento, por sujetos obligados del ámbito federal en 2017.	71
Cuadro 3.6 Dificultades reportadas por los sujetos obligados en la aplicación de la LGTAIP.....	73
Cuadro 3.7 Evolución del índice global de cumplimiento en los portales de transparencia de las administradoras portuarias de 2017 al 2019	74
Gráfica 3.6 Resultados comparativos del IGCPT 2017, 2018 y 2019 de las administraciones portuarias	76
Gráfica 3.7 Evolución del IGCPT promedio del grupo de las APIS de 2017 al 2019	77
Cuadro 3.8 Medidas de apremio impuestas por el INAI octubre de 2018 – septiembre 2019	78
Conclusiones	80
Bibliografía	86

Introducción

El derecho a la transparencia y el acceso a la información pública ha sido analizado principalmente desde un punto de vista normativo, sin embargo, es un tema de gran importancia que debe ser analizado por la ciencia económica, toda vez que la información es un elemento esencial para que los agentes económicos puedan tomar decisiones razonadas que les permitan obtener los mayores beneficios y minimizar los costos sobre la utilización de los recursos que tienen disponibles, tal como lo suponía implícitamente Adam Smith al asegurar que la mano invisible ordena las actividades en el mercado, sin embargo, también decía que nadie puede estar guiado por motivos de rentabilidad pura, estaba convencido de que para el correcto funcionamiento de una economía de mercado se deben regular sus equivalencias y la Economía Política debe buscar asegurar al Estado los ingresos suficientes para proveer los servicios públicos como la educación gratuita y el alivio a la pobreza. Tal como lo estableció Keynes sostenía que el libre mercado carece de mecanismos de auto - equilibrio que lleven al pleno empleo, por lo que se justifican la intervención del Estado mediante políticas públicas.

Es así, aunque Adam Smith no profundizo en sus aportes sobre la importancia que tiene la asimetría de la información que poseen los agentes económicos para el correcto funcionamiento del mercado, pero sí dio pauta a que se analizará el tema y no fue hasta los economistas neoclásicos que se profundizó específicamente en la importancia que tiene para los agentes económicos el acceso a la información para la toma de sus decisiones.

De igual forma, sucede con la información que genera el Estado, ya que todas ellas impactan de forma directa o indirecta a todos los agentes del sector privado. En esta medida es que las resoluciones emitidas por el

órgano garante hacia los sujetos obligados, que corresponden a transparentar y dar acceso a la información pública que generan, así como el cumplimiento de las mismas repercuten de forma directa o indirecta en diversos ámbitos de la economía nacional, regional y local de los individuos.

El presente documento tiene como objetivo principal examinar si el Estado a través de los resultados obtenidos de las acciones emprendidas por el organismo garante del derecho al acceso a la información pública, funciona como un mecanismo que corrige las externalidades que generan la sub generación y sub provisión de la información pública, de tal forma que se elimina las asimetrías en la información existentes entre gobierno y ciudadanía; posibilitando la cogobernabilidad ciudadanía-Estado, tomando en cuenta que el análisis económico de la información generada por las entidades públicas, aporta información procesada fundamental que contribuye a garantizar la maximización de los beneficios sociales creados al utilizar los recursos públicos disponibles, así como en los actos de autoridad que ejercen los titulares de las dependencias gubernamentales.

Para lograr esto, es necesario comprender por qué los individuos que laboran en los institutos públicos tienen incentivos a utilizar la información pública que generan como un bien privado; tomando en cuenta que también ellos actúan como seres racionales que siempre buscarán maximizar su beneficio personal sobre el social. Esta reacción es muy alta ante la ausencia de un mecanismo regulador que inhiba esta práctica que incentiva a proveer únicamente la información que les permita incrementar el presupuesto que les asignan en los ejercicios fiscales subsiguientes, para obtener mayores beneficios.

Por otra parte, será necesario explicar el papel que tiene el concepto de transparencia de la información pública para la sociedad, no como un fin,

sino como una herramienta necesaria, ya que contiene cualidades específicas necesarias para que la información tenga carácter de utilidad para la sociedad, ya que sin estas se desaprovecha el beneficio que se le puede dar socialmente. Al mismo tiempo el reconocer la heterogeneidad de las instituciones que conforman el gobierno, nos permite identificar la complejidad al hacer el análisis comparativo entre institutos, sin embargo, es posible hacer análisis cualitativo.

En el primer capítulo se explicará cómo evoluciono la sociedad y la economía, a través de la relación del ser humano con su hábitat y el Estado como una necesidad social a través de la historia de la humanidad, así como la importancia que tiene en la actualidad la transparencia y el acceso a la información pública para eliminar las fallas de mercado, visto desde la ciencia económica, en el segundo capítulo se explicará la importancia de arraigar la cultura de la transparencia en la sociedad, así como el problema de agente principal y necesidad de la implementación de mecanismos para corregir las externalidades que provoca la sub provisión de información pública y transparente en México y; en el tercer capítulo se analizarán los resultados estadísticos obtenidos en la evaluación diagnóstica al cumplimiento de las obligaciones de transparencia de 2017 como mecanismo para corregir las externalidades.

Capítulo 1

1.1 Aspectos de la evolución social y la economía.

Estudiar la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas a la que están sujetos los gobiernos democráticos del mundo, se ha tornado en un tema prioritario en la vida democrática de la ciudadanía, es por ello que la exigencia a las instituciones públicas, emanadas del Estado o de cualquier otro agente económico autorizado, para utilizar recursos públicos o ejercer actos de autoridad, hacen necesaria que la información generada al ejercer sus facultades sean accesibles, transparentes y oportunas al público en general, a fin de que el Estado sea sometido a un análisis de resultados e impactos en su gestión de los recursos públicos que ejercen, como un mandato constitucional en México que forma parte de los derechos humanos, como parte fundamental de la gobernabilidad y gobernanza.

Asimismo, la transparencia es una cualidad ineludible y necesaria para lograr la rendición de cuentas de un gobierno con legitimidad y confiabilidad social, motivo por el cual, la transparencia se convierte en una premisa básica y exigible en las practicas gubernamentales, como lo establecen los derechos humanos, lo que lleva a pensar ¿Por qué es importante hablar de la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones que conforman del Estado?

La importancia de la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones que conforman el Estado radica en la responsabilidad simbiótica entre ciudadanos y gobernantes para ejercer una gobernabilidad y gobernanza acorde a las necesidades actuales de la sociedad a que pertenecen. De tal forma que es necesaria la información pública, no como

un bien exclusivo de los gobernantes, sino como un bien público accesible a todo ciudadano que la solicite, y cumpla su propósito como un medio que coadyuva a fomentar y soportar el poder de decisión de los ciudadanos en los temas de gobernabilidad, de tal forma que proporciona legitimidad y gobernanza a los gobernantes.

Hasta el momento la rendición de cuentas no tiene una definición exacta, existen diferencias en su definición entre los autores que han abarcado el tema; para fines de esta tesina la definiremos cómo, la capacidad de una sociedad de asegurar que los servidores públicos responsables de ejercer las facultades que poseen sus instituciones, reporten y respondan por sus actos a través de la observancia y la aplicación de la ley que los rige, así como en su ético cumplimiento, siempre en beneficio de la ciudadanía, ya que el Estado a través de las entidades que la componen inciden en los procesos productivos y en la repartición de la riqueza nacional.

Por lo antes expuesto este trabajo se centrará en un análisis estadístico de los resultados obtenidos en materia de transparencia y acceso a la información pública tras la implementación de la evaluación diagnóstica al cumplimiento de las obligaciones de transparencia de 2017 que llevó a cabo el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Esta acción en términos económicos se traduce en eliminación de fallas en el mercado en el acceso a la información pública para todo solicitante.

Es de importancia mencionar que este estudio se centra en la evaluación no vinculante de cumplimiento de obligaciones de transparencia de 2017, toda vez que es la base sobre la cual se construyó la metodología de las evaluaciones posteriores, que contempló las opiniones y recomendaciones hechas por diversos investigadores de este tema, así como las acciones

necesarias para poder realizar las actividades que el instituto necesitaba para el cumplimiento del mandato constitucional.

La transparencia en un tema que en la última década es coyuntural para el ámbito democrático nacional debido a que toda la información generada de las decisiones gubernamentales y administrativas deben estar al alcance del público en forma oportuna, clara, accesible y veraz, verificable y congruente, siempre bajo el criterio de máxima publicidad, que permita el constante escrutinio del quehacer público, incentivando el uso eficiente, eficaz, honesto, ético, responsable y en apego a las leyes aplicables vigentes de las responsabilidades de los servidores públicos en el uso de los recursos públicos y el ejercicio de los actos de autoridad a que están facultados, ya que estos inciden en los procesos productivos y distributivos de la riqueza nacional.

Cabe señalar que la transparencia es una condición necesaria e indispensable para la rendición de cuentas, por lo tanto, la transparencia, como el mejor medio para lograr una rendición de cuentas, implica que la información se debe encontrar accesible y pública para toda la ciudadanía a través de medios que permitan su consulta y que, cuente con un marco metodológico cuya aplicación tiene un carácter de obligatoriedad para todos los sujetos obligados, pues a través de él se busca garantizar la eliminación de las fallas de mercado y así transparentar la gestión de los recursos públicos y el ejercicio de los actos de autoridad, cuyo incumplimiento violenta el derecho fundamental de acceder a la información pública propiciando opacidad de toda decisión gubernamental y administrativa (Castillo, 2003).

1.2 El ser humano, la relación con su hábitat y el origen del Estado.

Para el desarrollo de esta tesina el comprender la dinámica del funcionamiento, la administración de los recursos públicos y los actos de autoridad que ejercen los gobernantes es de vital importancia el acceso a la información pública, pero antes es necesario establecer un marco referencial sobre la aparición del Estado como ente simbiótico de las sociedades humanas, por ello, haremos un breve recorrido histórico de la asociación entre seres humanos y sus instituciones gubernamentales hasta nuestros días, ya que el papel del Estado y la información que genera ha tenido, y tiene, una relación preponderante en la reproducción de las sociedades humanas.(Merino, 2008)

Los filósofos griegos como Platón y Aristóteles describían la naturaleza del ser humano en sociedad como el único ser vivo que se maneja en dos esferas: la social y la política, por esa razón se puede afirmar que el ser humano busca la asociación con sus congéneres para lograr garantizar su vida y asegurar la perpetuidad de la especie humana en el espacio geográfico que ocupa, así como la aplicación de los descubrimientos e innovaciones tecnológicas, que van desde afilar una piedra hasta desarrollar técnicas agrícolas, mismas que al perfeccionarlas le permitieron ir adaptando su entorno natural para su beneficio y sustentabilidad (Galvele, 2007), y las decisiones del Estado sobre cómo aprovechar los recursos humanos, materiales y tecnológicos que disponían dictaban las pautas de cómo se ejercía el poder que detentan, ya que a través de ello se establecían la directivas sobre cómo se sociabilizan los medios de producción, así como la distribución de su riqueza generada, influyendo de forma directa en la diferenciación del nivel de desarrollo en cada uno de los grupos sociales y sus ciudadanos.

Si bien es cierto que, un detonante fundamental para el avance de las sociedades es la escritura y su efecto sustancial en la comunicación humana (Jiménez, 2005), también el desarrollo de los sistemas y medios de comunicación que han desarrollado las sociedades humanas, a través del tiempo, son de gran relevancia, toda vez que los medios de comunicación permiten no solo la organización como individuos, también permiten generar un nivel de organización necesario para crear y administrar instituciones públicas y privadas indispensables en la vida diaria de los pueblos, convirtiéndose en parte fundamental del contexto político-económico-social de la comunidad a la que pertenecen (Jiménez, 2005)

Así, las sociedades humanas han creado sus estructuras público-políticas necesarias para dirimir y/o arbitrar las discrepancias que surgen entre sus entes económicos, con ello, la creación de instituciones cada vez más especializadas para resolver sus conflictos y garantizar el bien común a través del diálogo, el consenso y el acuerdo (Uvalle, 2008), sin embargo, en cada sociedad, estos cuerpos gubernamentales no son homogéneos, ya que sus características están estrechamente ligadas a sus modos de producción, que sintetizan la forma de organización social predominante, así como el modo de generar y distribuir los bienes y servicios que producen en su conjunto.

Convirtiéndose la tecnología en unos de los vértices en la conformación y evolución de las sociedades humanas, con la aplicación práctica del conocimiento humano generado a través de los años, facilitando su vida y transformando su entorno natural a fin de maximizar el uso de sus recursos y extender su acceso y bienestar a una cantidad mayor de habitantes (Fierro, 2011); en la generación asentamientos humanos cada vez más grandes y sostenibles.

Como Carlos Marx dijo, los seres humanos entran en relaciones de producción que son determinadas, necesarias e independientes a su voluntad y corresponden a cierto grado de desarrollo de sus fuerzas productivas. Donde la estructura económica de la sociedad está constituida por dichas relaciones de producción, así como la superestructura jurídica y política que los rige, conocida como Estado.

1.3 El Origen y Evolución del Estado.

Es importante conocer el origen del Estado considerando que es a través de él, que se aplican las políticas públicas y económicas que infieren de forma directa o indirecta en la generación de riqueza y su distribución, así como, el tipo de interacción que se da entre gobernante y gobernado, misma que también es fundamental en el proceso productivo y distributivo.

Las primeras teorías del origen del Estado fueron la aristotélica y la contractualista. La aristotélica hace referencia al ser humano como un ser social y político por naturaleza y, por ende, toda acción que realice en interacción con otro ser humano también lo será, incluida la creación del Estado (Aristóteles, 2002).

Para los contractualistas el Estado nació como una necesidad de los seres humanos por crear una sociedad organizada a través del consenso, de tal forma que el Estado es una agrupación política soberana por excelencia (Bodin et al., 1997).

El Estado, que es una categoría abstracta y que corresponde al marco jurídico e institucional del que emana, es un ente inherente y simbiótico de la organización humana en sociedad, y en el curso de los años, esta figura ha evolucionado en todos los aspectos del entramado social, ya sean aspectos infraestructurales (económicos), estructurales (políticos) y

superestructurales (ideológicos y culturales), en que el Estado pretende una armonía social (Marx, 1859)

Así, a través de la infraestructura, que materializa la idea del Estado, funge como el medio a través del cual las administraciones influyen en las características de los procesos y directivas sobre las cuales se llevará la distribución de la riqueza, así como el tipo de producción sobre el que la sociedad se reproducirá a sí misma, influenciando al tipo de esquema colaborativo social, que está en una búsqueda continua para corregir aquellos elementos que provoquen desequilibrios en los mercados.

Es así, que el Estado se constituye por tres elementos principales; Población, Territorio y Poder (Maynes, 2006), entonces, se considera que el Estado es toda la población nacida dentro de su territorio geográfico, en donde el Estado ejerce su poder y cuenta con la autoridad y legitimidad que le permite ejercer el monopolio de dicho poder (Weber, 2001). De esta forma el gobierno garantiza la vida armónica de los seres humanos en sociedad, a través de brindar seguridad, certidumbre y estabilidad por medio de un marco jurídico que es ejecutado por sus instituciones, que son asociaciones humanas organizadas, normadas y regidas por procedimientos que guían las acciones de los individuos que la integran.

Con base en lo anterior es que la normatividad aprobada en temas de acceso a la información pública por el gobierno mexicano garantiza a todo solicitante acceder a la información pública generada por las instituciones que la conforman.

El Estado es una institución dinámica conforme se desarrolla, evoluciona o se transforma la sociedad está se fortalece, debilita, reduce, diluye o fragmenta, ya que está siempre en proceso de transformación, buscando adaptarse a las nuevas circunstancias y condiciones del desarrollo y

evolución de los procesos políticos, sociales, económicos y culturales de la humanidad, desde sus comunidades locales, hasta sus relaciones a niveles internacionales.

Es así que del Estado emanan los derechos y obligaciones que deberán acatar todos los individuos que conforman la sociedad y en las últimas décadas el Estado reconoce y legisla sobre los derechos humanos, pero no como una iniciativa propia, sino que emana del reclamo social y su exigencia para que sean reconocidos estos derechos, en congruencia con el principal actuar del Estado que es siempre estar basado en la justicia, en concordancia con las acciones humanas, que deben procurar en su accionar el fortalecimiento de la justicia, tanto para la orientación de las conductas individuales y colectivas que todos sus miembros deberán seguir para alcanzar los objetivos que han acordado y viven en nuestra constitución política y las reglamentaciones que emanan de ella.

El Estado está encargado de hacer valer dichos acuerdos a través de las instituciones que lo conforman, realizando orientación y mediación de los conflictos surgidos en la sociedad, garantizando la paz, la prosperidad y el bienestar de la sociedad, hoy expresados en los principios de los derechos humanos, proclamados e impulsados por la Organización de las Naciones Unidas, (ONU).

De esta forma queda claro que la principal función del Estado es brindar certidumbre; estabilidad; seguridad y dar incentivos, además de estimular la equidad, igualdad y fraternidad en la sociedad para conducirla al cumplimiento de los fines acordados con sus gobernados, haciendo necesario un gobierno transparente en su actuar que garantice proporcionar información veraz, sistemática y oportuna. Cómo lo señaló Adam Smith, un requisito fundamental para el accionar de la sociedad en la economía de mercado es contar con información completa para la toma de decisiones.

El maestro Gildardo López Tijerina señala continuamente en sus clases y conferencias, es que el estado debe garantizar los derechos y obligaciones de los miembros de la sociedad que, necesariamente, se deben reflejar en las acciones particulares que realiza el gobierno y son consideradas y materializadas a través de las finanzas públicas y en los presupuestos asignados a las instituciones encargadas de hacer valer el acuerdo social.

Los derechos son de carácter universal y están reflejados en los derechos humanos en la agenda 2030 de naciones unidas. Los derechos son inalienables indivisibles e interdependientes, no pueden ser válidos y no pueden disfrutarse si no son considerados totalmente interdependientes y plenamente entrelazados entre sí, no pueden asumirse uno sin los demás, pues están estrechamente vinculados entre sí, para que tengan sentido.

Es en razón de esto que los derechos deben ser equitativos y obligatorios, respetados, protegidos y cumplidos por toda la sociedad, sin diferencias, a todos los miembros de la comunidad, son igualitarios, sin importar si son autoridades de cualquier naturaleza. Es así que, los derechos deben estar correspondidos con su contraparte, las obligaciones que tienen todos los miembros de la sociedad por igual, ya que no cabe la posibilidad de privilegiar a unos y a otros no, en el cumplimiento de los compromisos por los derechos conquistados, alcanzados y logrados. Los derechos deben estar reflejados en la economía pública y en las políticas públicas de Estado, en congruencia con el acuerdo social estipulado en su constitución política y el apoyo a un programa administrativo escogido democráticamente a través del voto. De tal forma que el gobierno debe estar garantizando su aplicación ejerciendo las finanzas públicas y en la asignación presupuestal a todos sus entes públicos que lo conforman.

Por lo tanto, el Derecho a la Información nace como un derecho fundamental humano que deriva de la necesidad de los ciudadanos a tener un contrapeso que sirva como medio para vigilar y garantizar un Estado constitucional, democrático, con una efectiva división de poderes a través de la participación de la sociedad y México lo adopta tras la firma de convenios internacionales sobre derechos humanos.

Este derecho esta preceptuado en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que, a través de las reformas al artículo sexto de 1977, 2007, 2013, 2014 y 2016 el Estado mexicano ha dado cumplimiento a diversos convenios internacionales firmados en temas de derechos humanos, entre ellos el derecho al acceso a la información a través de la promulgación del 11 de junio de 2002 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en la que se establecían las obligaciones de transparencia que se debían cumplir a nivel federal a través de y eran garantizados a través del Instituto Federal de Acceso a la Información Gubernamental (IFAI).

Es hasta la reforma de 2015 al artículo sexto constitucional que se establecen las bases para una Ley de Transparencia Nacional de aplicación generalizada a todos los niveles de gobierno; abarcando los institutos autónomos, partidos políticos, sindicatos, fondos y fideicomisos, personas físicas o morales que ejerzan actos de autoridad o utilicen recursos públicos. También estableció la homologación de las leyes locales de transparencia con base a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Con ello, se hizo indispensable la creación de un organismo público autónomo que salvaguardara y garantizara a todo ciudadano el derecho de acceso a la información pública y la protección de sus datos personales, de

tal forma que se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), que a diferencia del su antecesor el IFAI, este tendría jurisdicción nacional a todo nivel de gobierno.

1.4 Economía y Transparencia de la información pública

Sí bien, la transparencia surge recientemente como un derecho humano a acceder a la información pública sus implicaciones impactan en múltiples aspectos económicos a nivel micro y macro en las sociedades, ya que toda decisión que ejerce el Estado sobre el uso de los recursos públicos y los actos de autoridad que realiza influyen de forma directa y/o indirecta en la producción y distribución de la riqueza generada por un país; de tal forma que la opacidad se traduce en fallas en el mercado de acceso a un bien público provocando una sub-generación de dicho bien, para este caso, la sub-generación y sub-distribución de información pública a los solicitantes.

Uno de los principales problemas entre los agentes económicos son las diferencias de disponibilidad o acceso a información veraz, confiable, oportuna y verificable, tomando en cuenta que, a diferencia de la información privada, la información pública nace con el principio de máxima publicidad, puesto que es un bien generado con recursos públicos y en principio debe ser accesible a todo solicitante, siempre y cuando no actualice alguno de los supuestos de clasificación¹.

En la economía clásica y marxista se llega a abordar el tema de información e incentivos, pero su tratamiento es muy marginal, no siendo parte

¹ Dichos preceptos pueden ser consultados en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2016, Título sexto, información Clasificada

intrínseca de sus modelos. Los tópicos de competencia dinámica, innovación e incentivos no fueron desarrollados en sus modelos.

Al no abordar estos temas de forma más profunda, Marx baso su análisis en una empresa madura que ya no tiene necesidad de innovar procesos de producción o diversificar bienes, ni de recopilar información, situación poco relevante para abordar tópicos de las economías contemporáneas.

Cabe señalar que los clásicos sí reconocían que existía del interés propio, y tenían cierta noción sobre los incentivos e innovación y, por lo tanto, sobre los problemas de la información, pero nunca desarrollaron estos temas de forma profunda en sus modelos.

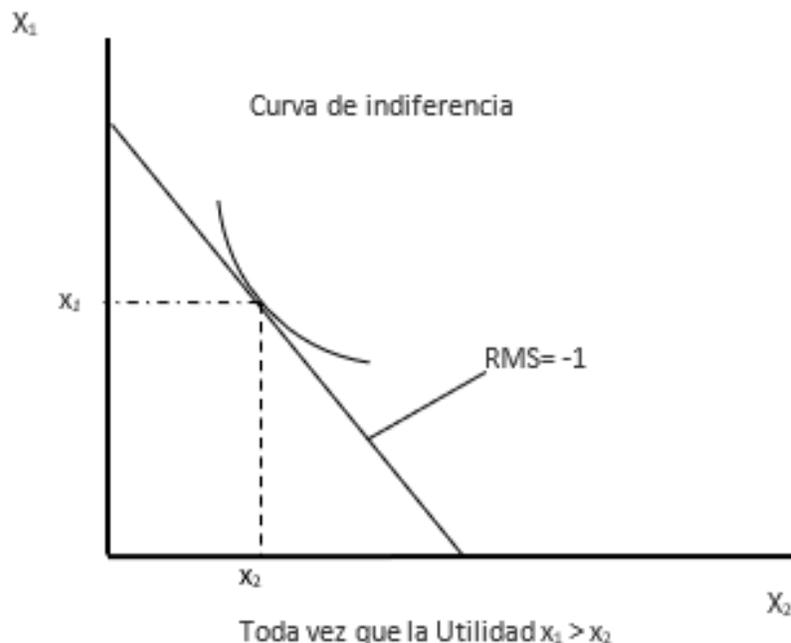
Es hasta que aparece la corriente de la teoría neoclásica que se abordan de forma explícita estos temas, así como su impacto en los mercados, y el papel que tienen en el funcionamiento eficiente de los mismos, toda vez que estudian empresas dinámicas que buscan innovar y desarrollar nuevos productos, y es la teoría neoclásica donde se reconoce explícitamente la importancia de la información y de los incentivos en la conducta de los agentes, tanto individuos como empresas en el mercado.

Con Jevons, Walras y Menger, por mencionar algunos de los economistas pioneros, comienzan la teoría económica neoclásica, la cual se basa en los principios de individualismo metodológico, racionalidad y equilibrio. Los neoclásicos argumentan que, para comprender el funcionamiento de la sociedad, sólo se necesita conocer los factores determinantes del comportamiento individual para comprender el agregado.

En este sentido, para los neoclásicos, en principio, el todo es igual a la suma del resultado de las decisiones de cada una de sus partes, bajo el supuesto que las elecciones de los individuos son racionales y buscan optimizar su

satisfacción en función de su restricción presupuestal, que es un supuesto de escasez.

Gráfica 1.1 Curva de Indiferencia Relación Marginal de Sustitución



Considerando que el individuo es capaz de ordenar sus preferencias ponderando las cantidades de consumo de cada bien; de forma tal que el individuo optimizará su presupuesto hasta que la satisfacción obtenida del bien 1 será igual a la satisfacción marginal que obtiene del bien n.

Fuente: Varían, 1987, microeconomía intermedia.: editorial Antoni Bosch.

Los neoclásicos se dieron cuenta que la competencia de mercado asigna de manera eficiente los recursos económicos, siempre y cuando, no existan problemas de estructuras industriales poco competitivas y/o externalidades de bienes públicos y de asimetrías de información en el mercado, toda vez que, ante la presencia de una falla en la estructura industrial o la presencia de alguna externalidad, los mercados pueden colapsar cancelando todas las interacciones económicas entre los agentes.

Es a través del análisis en las fallas de mercado que se pueden explicar las diversas causas que impiden que el mecanismo de libre mercado logre

alcanzar resultados eficientes, como la información imperfecta y asimétrica de la que la dispone los agentes económicos.

Es así, como el problema del acceso a información, parte de la existencia de una externalidad de información que dificulta que los mecanismos de libre mercado logren alcanzar resultados eficientes.

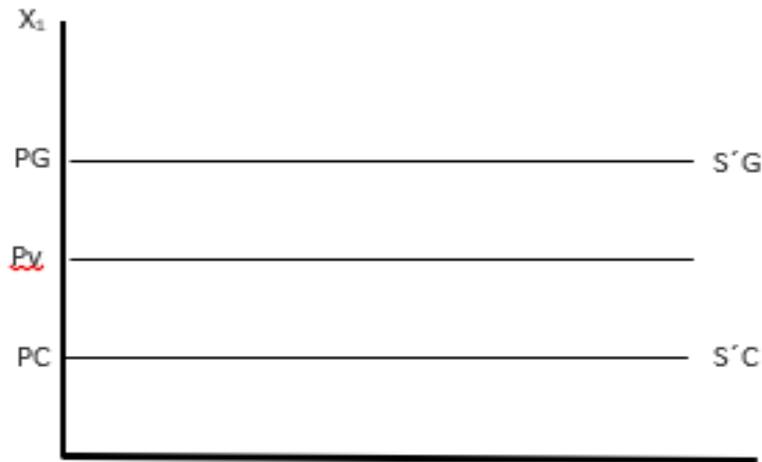
La información asimétrica entre los agentes económicos impide que tomen decisiones que optimicen de manera eficiente la asignación de sus recursos, toda vez que la información asimétrica es un fallo de los mercados que genera incertidumbre y afecta las decisiones que toman los agentes, generando desequilibrios de mercado y/o asignaciones subeficientes (Varían, 1987).

Este caso se ejemplifica con el problema de la venta de autos usados, desarrollado por George Akerloff en 1970. En este modelo, a los compradores de un automóvil usado, puede resultarle muy difícil saber si es un cacharro o se trata de un auto con buena calidad, en cambio el vendedor tiene una idea más clara de la calidad del automóvil.

En el problema de la venta de los lemons² el comprador representativo está dispuesto a pagar el valor esperado del automóvil que, es un precio por debajo del valor de una ganga (Varían, 1987).

² Lemons, así son llamados en los Estados Unidos de America los autos viejos o de segunda mano.

Gráfica 1.2 Colapso del mercado de lemons ante una externalidad en la información que poseen los agentes económicos.



El mercado colapsa, toda vez que al precio PV el comprador está seguro de que solo hay cacharros en el mercado.
Fuente: Varían, 1987, microeconomía intermedia.: editorial Antoni Bosch.

En estos casos, la media de las expectativas que están dispuestos a pagar los agentes por un automóvil promedio no logra alcanzar el precio mínimo que necesitan los oferentes de coches buenos para permanecer en los mercados, por lo que los oferentes de coches buenos salen del mercado, quedando solo los oferentes de cacharros. Ya que esto es de conocimiento de los agentes, entonces, saben que solo quedan cacharros en el mercado y, por lo tanto, nadie comprará autos, en consecuencia, el mercado se desploma.

En los mercados donde se presentan externalidades de información que producen resultados ineficientes es necesario establecer mecanismos para que se suministre suficiente información, o se eliminen otros fallos de mercado, a fin de que los mercados obtengan resultados eficientes.

En el caso de la información generada por el gobierno a través de sus entidades, instituciones centralizadas o descentralizadas, empresas

públicas, fideicomisos, entidades financieras, fondos, fideicomisos, poderes legislativo, ejecutivo y judicial, partidos políticos, sindicatos que reciben fondos del erario u organismos autónomos está información en principio puede considerarse como un bien público, y como todo bien público en ausencia de un adecuado mecanismo coercitivo que garantice su eficiente distribución se producen cantidades subeficientes con respecto al óptimo de mercado.

La información pública de los entes públicos sin la existencia de un organismo garante con el poder coercitivo para eliminar o llevar a su mínima expresión las externalidades que provocan la sub-generación y sub-provisión de información pública, manteniendo a la ciudadanía con un ineficiente acceso a información pública que le permita ser un ente activo y corresponsable en la cogobernanza (Natera, 2004).

Es así que los bienes públicos que el Estado produce y provee, muchos de ellos los suministra para corregir las fallas que tiene el mercado, con el propósito de mejorar el bienestar de la sociedad, para ciertos casos, el estado interviene imponiendo o fomentando una conducta precavida en los ciudadanos, por ejemplo, las personas que no ahorran para la jubilación se convertirían en una carga para el Estado, por lo que éste las protege proporcionando seguridad social.

Lo que caracteriza a un bien público son dos propiedades, su consumo no es rival y no se puede excluir a nadie de sus beneficios, por definición, a este tipo bienes se les denomina bienes públicos puros, los cuales, por tener este tipo de características, son proveídos por el estado, sin embargo, existen bienes que su consumo no es rival pero su exclusión es posible.

Es de considerar que, de acuerdo al párrafo anterior, se definen las propiedades de no rivalidad y no exclusión de los bienes públicos: como

consumo no rival es aquel que el consumo de una persona no impide o reduce el consumo de otra y propiedad de no exclusión cuando no es posible excluir a nadie de los beneficios que otorga el bien público.

De lo anterior, se percibe que estas propiedades provocan dos tipos de fallos de mercado relacionados con los bienes públicos, el sub-consumo y la sub-distribución. El sub-consumo puede ser a causa inaccessibilidad económica, técnica o tecnológica para su aprovechamiento o disfrute de algún grupo de ciudadanos. En cuanto a su sub-distribución puede ser a causa de falta de incentivos por su provisión eficiente a los servidores públicos responsables de suministrarlo.

Un problema, en temas de transparencia, de las instituciones públicas es que, como cualquier otra ente económico actúan racionalmente y buscan obtener la mayor utilidad o ingreso posible para sus gerentes a través de conseguir más presupuesto asignado (Espinoza, 2012), es así que se ven incentivadas a no suministrar o sub-generar y/o sub-distribuir información que revele sus verdaderos costes de producción o sus resultados administrativos, ya que dicha información es usada por la hacienda pública para la política de distribución de ingresos que le serán asignados. Esta situación sumada a la falta de un mecanismo coercitivo eficaz y eficiente que sancione sus actos de opacidad provocan fallas de mercado que sub-generan información, la distorsionan y/o la sub-proveen.

Es así que las entidades públicas no pueden verse solo como entes inertes, sino como entes con vida conformadas por el factor humano, que se caracterizan por de forma racional y sus elecciones son racionales y buscan optimizar su satisfacción en función de su restricción presupuestal, por lo que es legítimo que busquen optimizar, para sus intereses personales, un bien público como si se tratase de un bien privado, por esta razón la

información pública que generan sin un mecanismo coercitivo eficiente que los obligue a darle el tratamiento de información pública bajo los preceptos que establece la actual Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiende a generar una cantidad insuficiente de información pública, lo que resulta en la vulneración del derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, y a solicitar rendición de cuentas del actuar y desempeño de cada institución que integra el gobierno.

Henry Espinoza en su documento, *Gestión Presupuestaria*, establece que en el sector público es difícil que las entidades tengan incentivos que estimulen la entrega de información pública adecuada, toda vez que revelar información que permita comprender las diversas dimensiones cuantitativas y, sobre todo las cualitativas que permitan definir su desempeño, puede significar una reducción de su presupuesto o una imposibilidad de conseguir un incremento de este, ya que las características cualitativas de los servicios públicos son importantes y no pueden reducirse completamente a un análisis cuantitativo.

Así ante la falta de comparación en el sector público entre instituciones, secretarías y demás entes que lo conforman es complicado hacer un análisis comparativo, cuantitativo o cualitativo de la eficiencia de desempeño entre una institución y otra, toda vez que sus funciones no son homogéneas ni comparables puesto que tienen fines y objetivos distintos unas de otras, dado la naturaleza de cada una, lo que dificulta en que todas coincidan en cumplir objetivos de un Programa Nacional de Desarrollo. (García, 2016)

Otra dificultad que se presenta en el sector público es que existen sectores económicos en los que agencias gubernamentales tienen el monopolio de su actividad al no haber en el sector privado una empresa que realicen funciones similares, por lo que es difícil comparar cuánto esfuerzo se debe

exigir a los trabajadores o metas a establecer. Sin embargo, es posible comparar el desempeño de dependencias a nivel de los gobiernos sub-nacionales, regionales, locales e incluso internacionales (Henry Espinoza, 2012). Para lograr realizar dichas comparaciones y poder determinar las eficiencias relativas de las diferentes dependencias gubernamentales, es necesario que exista un mecanismo coercitivo que elimine las externalidades que provocan ineficiencias en la generación y provisión de la información pública, permitiendo a los ciudadanos disponer de suficiente información del sector público, superando en principio el problema de información asimétrica.

1.5 Estado y transparencia

En México y en el mundo el Estado tiene la obligación de cumplir con fines específicos que le demanda la sociedad, ya que todo Estado que carece de finalidad pierde su sentido de ser y, por ende, su razón de existir. Para lograr dichos fines el Estado plantea un conjunto de actividades que deberán ser ejecutadas a través del ejercicio de la administración pública ordenada, adecuada, rápida, eficaz y conveniente (Ontiveros, 1991)

Desafortunadamente, en la historia de la administración gubernamental mexicana, ha existido una incultura de transparencia, que permea la psique colectiva de los mexicanos que permite, fomenta y/o tolera la opacidad dando paso a la corrupción, a la deshonestidad y a la decadencia, no solo en el ámbito gubernamental, sino en toda interacción humana, iniciando por la falta de cultura de transparencia entre los miembros del núcleo básico que conforma a la sociedad, la familia, hasta llegar a las instituciones creadas para que el Estado garantice el bienestar social.

La ausencia de cultura en transparencia siempre generará actividades y actitudes negativas y opacas en el actuar de los individuos, provocando externalidades de información que crean ineficiencias de mercado generando sub-asignaciones de los servicios públicos, afectando negativamente a la sociedad en conjunto.

Al respecto, la constitución mexicana ha encontrado en el sistema democrático una forma aspiracional de organización social, que se fundamenta esencialmente en la libertad y la igualdad de la ciudadanía.

El funcionamiento y subsistencia del sistema democrático mexicano descansa en diversos artículos constitucionales que son la piedra angular sobre la que se garantizan, definen y legitimaban la razón de ser del mismo Estado. Para fines del presente trabajo de investigación, se tomó en cuenta el artículo sexto constitucional y el artículo 134 constitucional, toda vez que en él se establecen las directivas bajo las cuales el Estado debe basar sus decisiones sobre el derecho al acceso a la información, así como la forma en que se ejecutarán sus políticas en Economía Pública.

Es importante destacar que es en el artículo sexto constitucional se decreta que el derecho a la información será garantizado por el Estado, sin embargo, en el artículo 134 constitucional cobra particular relevancia, ya que también es base fundamental para el tema de la transparencia, toda vez que en él se establece la forma en que deberán de ser utilizados los recursos económicos que disponga la Federación, las entidades federativas, los Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. Estableciendo que se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const]. Art. 134., 29-01-2016 (México)).

En este artículo se asientan las bases sobre las cuales todo servidor público debe fundar su desempeño al ejercer las facultades depositadas en él para generar Economía Pública, como elemento que humaniza las acciones del Estado hacia la sociedad, es el responsable directo y obligado de garantizar que el espíritu bajo el que se guían en la administración de los recursos públicos sea eficiente, eficaz, económica, transparente y honrada.

De igual forma establece que el tipo de proceso como se deben realizar las adquisiciones y adjudicaciones de bienes, servicios y la contratación de obra pública es a través de licitaciones públicas y mediante convocatoria pública, método que pretende asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes en la transparencia de la erogación de los recursos financieros públicos utilizados.

En otras palabras, para la economía pública mexicana, este artículo implícitamente mandata que los servidores públicos cuenten con las aptitudes técnicas y actitudes éticas necesarias para administrar los recursos financieros y en especie del Estado.

Capítulo 2

2.1 Cultura y transparencia

Para abordar este capítulo es necesario comprender qué es la cultura y cómo a través de ella se genera una identidad social e individual, cómo sólo a través de la cultura se generará una identidad social de transparencia, que permita transitar a una rendición de cuentas efectiva.

Es así, que la cultura y la identidad son conceptos inseparables, toda vez que la identidad se construye a partir de elementos culturales (Giménez, 2005), ya que la cultura es considerada como una concepción simbólica de pautas de significados que constituyen una dimensión analítica del comportamiento humano. Únicamente aquellos actos simbólicos que son compartidos, relativamente duraderos generacionalmente trascienden a cultura en los círculos sociales con un significado esencialmente similar (Strauss y Quin, 1997), por ejemplo, el símbolo de la maternidad tiene diversos matices en la sociedad humana, sin embargo, en el trasfondo la seguridad, protección, confort, es prácticamente el mismo y dado que la identidad es la materialización de la cultura interiorizada, un individuo cultivado contrasta con otros sujetos (Giménez, 2005).

Ya que la cultura se aprende en el diario vivir y de la vinculación e interacción cotidiana entre los individuos que se refleja actuar diario, se puede establecer qué una sociedad se identificará con la rendición de cuentas, cuyo elemento intrínseco sea la cultura de la transparencia, como un medio para lograr la rendición de cuentas efectiva y lograr la cogobernanza a través de la observación y cumplimiento a la ley y la justicia social (Schedler, 2004).

Schedler entiende la rendición de cuentas, a través de la información, la justificación y el castigo, donde la accountability (la responsabilidad) es la obligación de abrirse a la inspección pública; la answerability (la capacidad de respuesta) son la normatividad necesaria que regulen la explicación y justificación de los actos; por el último el enforcement (la aplicación) son los mecanismos a través de los que lo supedita de forma efectiva a la amenaza de la sanción, para lograr esto no solo basta con la promulgación de leyes, sino que se debe contar con la interiorización de una cultura de transparencia bien cimentada en los individuos de un conjunto social.

2.2. La Transparencia en México

La transparencia pública aborda en México espacios relevantes del debate sobre la democracia, como un elemento básico en la legitimidad social del gobierno dada su correlación con la disminución de los efectos negativos que provoca la opacidad, generando fallas de mercado que imposibilitan la medición, el control, la vigilancia en el uso eficaz de los recursos públicos ejercidos por el gobierno en turno, propiciando un proceso de evaluación en las administraciones que realizan los entes públicos, así como fomentar la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés público.

Sin restar importancia a los antecedentes que obran en la historia de la constitución mexicana sobre los que versa el actual derecho fundamental de acceso a la información pública, expresadas en los artículos 371 de la Constitución de Cádiz de 1812, las constituciones mexicanas de 1857 y 1917, hasta la Reforma Constitucional del artículo sexto de 1976, que se adiciona en la redacción, "...el derecho a la información [...] garantizado por el Estado" (Carpizo y Villanueva, 2001). El proceso de acceso a la información pública en México tuvo su primer gran avance en 2002, ya que paso de ser solo un debate a su implementación en la administración de

Vicente Fox, al promulgar la Ley Federal de Transparencia y Accesos a la Información Pública Gubernamental, como una política de buenas prácticas gubernamentales para desincentivar las prácticas contrarias al interés público.

El planteamiento de esta primera Ley Federal de Transparencia, en su trasfondo plantea la modernización de la administración pública mexicana, buscando alternativas de reingeniería institucional, para adecuar las viejas instituciones públicas que se encontraban sumergidas en malas prácticas y procesos interinstitucionales opacos y crear instituciones públicas de nueva generación apegadas a esta nueva ideología que conlleva la transparencia administrativa, es decir, diseñar, construir y operar las nuevas instituciones con una administración pública que el interés colectivo guíe su desempeño de una forma efectiva, transparente, visible y eficiente.

El segundo gran avance se dio en mayo de 2015 cuando se aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública con la reforma constitucional con que nació la Ley General de Transparencia, también, dio paso a la legislación de la Ley General de Archivos y Ley General de Protección de Datos Personales, que conforman la normatividad del Sistema Nacional de Transparencia (SNT).

El cambio consistió en ampliar las garantías del derecho de acceso a la información a través de establecer bases, principios y procedimientos para garantizar este derecho a nivel nacional, fomentando el reconocimiento a nivel nacional del derecho de las personas a hacer un escrutinio informado de la gestión pública, apoyando la participación en la toma de decisiones públicas, mediante el acceso a la información en posesión de autoridades u otros actores que ejercen recursos públicos.

La promulgación de la Ley General de Transparencia estableció un piso mínimo de obligaciones de transparencia que debían cumplir todos los gobiernos estatales, que los obligaba a armonizar sus leyes de transparencia locales, así como la Ley Federal de Transparencia, en un lapso de 12 meses, mismos que se cumplieron el 5 de mayo de 2016.

Asimismo, implicó la homologación de sus características de calidad, veracidad, congruencia, accesibilidad, verificabilidad y oportunidad de la información que se publica, así como, su concentración en un único sistema de consulta nacional, que fue denominada, Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Con ella se borraron las dificultades a las que se enfrentaba la ciudadanía para acceder a la información generada por los sujetos obligados a transparentar información pública.

El diseño de la normatividad vigente en transparencia y acceso a la información ésta pensado en garantizar este derecho que responde a un perfil de sociedad que busca la participación real de los ciudadanos en la vida pública del país, en un esquema donde los ciudadanos vigilen y controlen continuamente el ejercicio de la administración y el poder del Estado. Es así como en el área política la transparencia contribuye a que los ciudadanos participen en las acciones y decisiones gubernamentales, convirtiéndose en un ente activo en el diseño de las políticas públicas, que económicamente genera un ambiente más seguro para las inversiones, permitiendo el acceso a información oportuna, veraz, de calidad y relevante.

Estas acciones incentivan al interior en los organismos públicos a generar y/o renovar sus procesos administrativos, de tal forma que, cada proceso esté integrado y sistematizado, eliminando los pasos innecesarios y permitiendo la interoperabilidad de sistemas, fomentando la accesibilidad inmediata a la ciudadanía publicación de los documentos generados por los

servidores públicos que envisten el poder de ejercer las facultades objeto de su instituto.

La oportunidad que ofrece el acceso a información pública que generan las entidades gubernamentales puede llegar a ser un factor que permita crear círculos virtuosos en las decisiones de los servidores públicos que las ejecutan, toda vez que hacerla accesible de forma oportuna, se puede convertir en un incentivo para conducirse con responsabilidad, integridad, ética, compromiso social y transparencia administrativa (Ackerman & Sandoval, 2005).

Sin embargo, la construcción de una cultura de transparencia no puede nacer de la nada, ello requiere de ser plantada y fomentada en la sociedad desde una edad temprana; tener un seguimiento en el transcurso del desarrollo intelectual de los individuos, por medio de un programa educativo integral acorde a las necesidades de la sociedad a nivel nacional, regional, local y en concordancia con el contexto internacional. Todo esto a través de las instituciones encargadas de la educación en el país. En cuyos programas de estudios, deben contemplar la formación, ética, cultural y transgeneracional de los valores, entre los cuales debe estar incluido el valor de la transparencia y la rendición de cuentas, para formar ciudadanos que crezcan con este valor ya interiorizado y, de esta forma, no solo sea una obligación de Ley, sino que sea un deber ético y moral de cada individuo que desempeñe un cargo público.

Desafortunadamente, es observable que en la actualidad esto no forma parte de los proyectos educativos en México, así como en la mayoría de los países de América Latina. Esta problemática educativa es uno de los factores que influye en la dificultad para eliminar la opacidad en la administración pública, misma que genera costos políticos y económicos a

la sociedad, toda vez que diluye la posibilidad para que el sistema democrático juzgue y, en su caso, corrija los diseños de las políticas públicas en coparticipación de la sociedad.

El costo económico de la opacidad afecta a la producción agregada nacional, así como a la distribución de la riqueza, ya que incrementa el costo de los actos administrativos públicos debido a la corrupción, misma que crea incertidumbre jurídica y aumenta del nivel del riesgo país. En algunos sectores la corrupción también se convierte en una barrera a la entrada, generando mercados no competitivos afectando el beneficio social.

Asimismo, los efectos negativos de la opacidad en la administración pública se reflejan en el día a día de cada ciudadano, fomentando fallas de mercado que sub-generan y sub-proveen de los bienes y servicios públicos que ofrece el Estado a la ciudadanía, como el acceso a sistemas de salud eficientes, equipados y con capacidad suficiente, humana y tecnológica, así como un sistema de procuración de justicia viable, eficiente y eficaz, que garantice su impartición y que sea confiable; un sistema educativo integrador, cooperativo, adecuado y dinámico que genere seres críticos capaces de solventar las necesidades de su entorno a través de la innovación, solo por mencionar tres áreas estratégicas para el desarrollo social que el Estado tiene la obligación de garantizar su suministro igualitario a todos sus gobernados.

La disminución de la opacidad a través del incremento de la transparencia mediante el diseño e implementación de mecanismos e incentivos de control y vigilancia que inciden el manejo eficaz y claro de los recursos del Estado mediante el acceso a medios electrónicos de procesamiento de información, que le permita evaluar, calificar y participar activamente en las decisiones públicas. En esta idea la transparencia significa abrir la información de todos

los organismos públicos al escrutinio público (Ugalde, 2002). Lo que se traduce en la oportunidad que tienen los ciudadanos a acceder a los registros documentales generados por los servidores públicos cuando ejercen sus facultades, así como la toma de decisiones y/o el uso de recursos públicos, por ejemplo, actualmente se tiene acceso en tiempo real a los procesos deliberativos vía plataformas streaming, como son las sesiones parlamentarias de la Cámara de Senadores y Diputados, solo por mencionar un ejemplo.

Aunque no pueden verse de forma directa o inmediata los efectos que genera en la democracia este tipo de acceso a la información y transparencia, sí se pueden notar estos efectos en el ámbito democrático cuando los ciudadanos participan en los procesos electorales, ya que premian o castigan de forma directa a los partidos y/o sus candidatos con su voto, incidiendo de forma directa en la ruta que deberá seguir la política pública que se implementará en la administración siguiente, haciendo que se considere positiva la transparencia en este tipo de regímenes democráticos (Gosseries, 2006).

Ricardo Uvalle, señalan que México es un país con una cultura del secreto y se encuentra sumergido en la opacidad que está arraigada en las practicas elementales del país y cuya visión predomina aún en las estructuras gubernamentales, caracterizada por trámites engorrosos y una discrecionalidad por parte de los servidores públicos para validar y dar acceso a los servicios.

Los actuales estudios hechos en México sobre la transparencia son analizados desde un enfoque de la administración pública y coinciden en que la corrupción es la causa principal por la que no se ha realizado una transformación integral y positiva del aparato burocrático nacional, así como

la reingeniería de esquemas y sistemas democráticos institucionales que beneficien a la sociedad y al Estado.

Los estragos sociales causados por la corrupción sí bien tienen poca difusión, para las estructuras de la administración pública son corrosivamente visibles ante una herencia administrativa de operar "políticamente" por conveniencia personal o de un colectivo selecto y no por un genuino interés social y nacional, que se guie su desempeño efectivo y transparente en una gobernabilidad real que convenza a la sociedad mexicana de no seguir generando gobiernos antidemocráticos.

La falta de repercusiones administrativas y jurídicas a los actos corruptos de los servidores públicos fortalece una mala cultura de opacidad en el pueblo mexicano, así como la práctica del influyentísimo, que es una gran barrera que inhibe la creación de la cultura de transparencia, por lo que sería necesario un intenso proceso de aculturación de la transparencia que sustituya a la opacidad en la sociedad mexicana.

Es así que para materializar la cogobernanza participativa, transparente y efectiva en México hay un camino muy extenso por avanzar, pero el máximo reto es generar una verdadera identidad nacional de la transparencia y la rendición de cuentas en mayoría de los individuos que integran la sociedad mexicana, toda vez los servidores públicos son solo un pequeño subconjunto del universo que es la sociedad mexicana.

Cuando exista una cultura transgeneracional de la transparencia y rendición de cuentas en el gran conjunto de ciudadanos, la corrupción sea un acto repudiado y castigado con la exclusión y marginación jurídica y social, sin importar el nivel socio-económico del responsable de ser opaco, falto de ética y de transparencia; solo entonces, se forjarán los incentivos sociales a ser honesto, lo que generarán externalidades positivas, principalmente en

la aplicación igualitaria de la justicia entre todos los seres humanos que integren la sociedad. Haciéndonos seres miembros de una sociedad jurídicamente fuerte, igualitaria y equitativa social y económicamente, sumergida en círculos virtuosos de interacción social y humana.

Aun qué este es el ideal a lograr, aún hay autores que consideran a la sociedad mexicana cómo una sociedad en la que no existe una cultura de transparencia y rendición de cuentas arraigada en la psique de los ciudadanos y en consecuencia no existe una verdadera cogobernabilidad, sustentada en el ejercicio democrático garantizada por la participación mayoritaria de la comunidad tanto en la elección de los gobernantes, su mandato, la toma de decisiones sobre el quehacer de la administración, y sobre todo el control y seguimiento del ejercicio de los recursos públicos. (Olivera Gómez, D. A. 2011).

De esta forma en México no se puede esperar que la sociedad se identifique con la transparencia y la rendición de cuentas, sin antes generar una identidad en la cultura de la transparencia que nos lleve a una cultura de la rendición de cuentas, la participación real, activa, intensiva y continua de la mayoría de la sociedad mexicana en la cogobernabilidad con el Estado. Ejerciendo vigilancia y el control del ejercicio del poder de los gobernantes en turno, pero esto será posible hasta que arraigue la cultura de transparencia en la vida diaria de la sociedad. No como una cuestión que incumba sólo de los servidores públicos, sino como una cuestión que esté integrada en la vida diaria de una mayoría absoluta de nuestra sociedad.

Actualmente, México no cuenta con antecedentes sólidos e históricos que generen una cultura de transparencia que haya permeado en el universo de la sociedad mexicana como una cuestión que se les sea útil o la consideren útil, sino como una norma, que muchos desconocen y no le encuentran un

uso práctico, por tanto, tenemos una sociedad acostumbrada a la opacidad y a la simulación en la rendición de cuentas de sus gobernantes, autores como Ricardo Cortes Ontiveros considera a la sociedad mexicana como una sociedad arraigada en la cultura del secreto.

La falta de transparencia y acceso a la información veraz, oportuna, verificable y de calidad en economía se traduce como problemas de información asimétrica entre los agentes, ya que afecta las interacciones socioeconómicas eficientes que se pudiesen haber desarrollado, produciendo ineficiencias del uso de los recursos públicos que son escasos.

Sí el Estado, principal garante de brindar certeza jurídica, genera incertidumbre a causa de su opacidad o por una falta de transparencia que incentiva a no cumplir con la disponibilidad de la información de calidad y utilidad, así como la falta de uso intensivo de las tecnologías para el acceso masivo a la información pública y la participación generalizada de los ciudadanos, provoca efectos negativos en la búsqueda de equilibrios que maximicen la toma de las decisiones de políticas sociales, así como el aprovechamiento eficiente del uso de los recursos públicos, tanto físicos como financieros y deben ser vigilados a través del escrutinio activo de la ciudadanía.

El Estado, visto de forma análoga, se puede comparar con un mercado que no se regula por sí solo y requiere la intervención de un ente y/o un mecanismo completamente autónomo que lo regule, tal como se pretende que suceda con el Sistema Nacional Anticorrupción (SNT), donde los ciudadanos tengan la posibilidad de participar de manera activa apoyados por un agente regulador como lo es el INAI. Un órgano garante del derecho humano al acceso a la información pública y protección de datos personales,

con el que se busca que el agente principal, el Estado, se aproxime lo más posible a los equilibrios sociales.

La idea que una cultura de transparencia en la administración pública es que sea un mecanismo que ayude a reducir los costos marginales en la toma de decisiones de políticas públicas, así como en el uso de los recursos públicos. En cuyo caso se puede inferir que cuanto mayor sea la calidad media de la transparencia, mayor es el bienestar de los ciudadanos o desde el punto de vista social, es aquel equilibrio en el que sólo se produzcan bienes públicos de buena calidad (Varían, 2007).

Es así como la ciudadanía se enfrenta a un problema del agente principal, donde el agente principal son las instituciones del Estado que deben garantizar el acceso a la información pública de forma oportuna, veraz, congruente, confiable, comprensible y accesible. Para que suceda esto el agente regulador debe inducir al principal a transparentarse, de tal forma que los agentes, ante el escrutinio público y la aplicación eficiente de sanciones creen los incentivos necesarios para que los servidores públicos actúen en función de maximizar el bienestar social, disminuyendo el sesgo asimétrico de información que posee el Estado y la ciudadanía, toda vez que la característica de la transparencia es responder a lo público, que implica guiarse por lo accesible y lo visible, características esenciales en una perspectiva democrática, donde la transparencia existe como una identidad social que impulse a los gobernados querer conocer y participar en el estado que guardan los asuntos públicos (Olivera, 2011)

A partir de 2015, que se creó el INAI como un organismo garante de la ciudadanía y que cuenta con la suficiencia presupuestal y capital humano necesario para garantizar el derecho de acceso a la información, ha quedado en claro que la transparencia es una herramienta necesaria para lograr el

objetivo de una ciudadanía participativa y comprometida con la cogobernanza en todos espacios que integran la democracia, ya que el gobierno republicano necesita legitimidad debe asegurar que los ciudadanos tengan acceso al cosmos institucional que lo sustenta, buscando fomentar la participación social notoriamente activa en los asuntos públicos.

El objetivo de crear una institución como el INAI no sólo es que garantice el acceso a la información pública sino, el realizar las acciones necesarias que fomenten la cultura de la ciudadanía para analizar y discutir el itinerario que realiza el gobierno y así tomar parte en los procesos que se generan con la gestión institucional, de tal forma que la transparencia sea valorada como un producto democrático que los ciudadanos vigilen y contrapesen el ejercicio del poder de manera participativa y constante, convirtiendo a la transparencia como un medio efectivo y útil para la vigilancia y el control del poder, dando la oportunidad a los ciudadanos de interactuar con sus gobernadores, evitando que el gobierno y los ciudadanos sean entes distantes.

En la lógica de la institucionalidad democrática de la transparencia no solo es importante por los elementos filosóficos o de valor que implican su práctica, sino por su transición e identificación que debe de adquirir el subgrupo de ciudadanos que conforma la burocracia, misma que es el cuerpo humano de los gobiernos que integran el Estado. Estos cuerpos burocráticos son los encargados de realizar las acciones fundamentales de la administración, dirección, coordinación e implementación de las políticas públicas, toda vez que realizan los procesos que afectan de forma directa en la sociedad.

Asimismo, la burocracia responde a los fines del Estado a sus propósitos y compromisos dentro del orden jurídico y político vigente que les rige. De

esta forma es el cuerpo burocrático quien tiene a su cargo la administración de la sociedad y, por tanto, ostentan la responsabilidad de generar y hacer accesible la información pública que interesa y/o puede interesar a sus gobernados (Olivera, 2011).

Si bien es cierto que, una vertiente de la transparencia trata de hacer público el uso, destino y/o aprovechamiento de los recursos públicos, también es cierto que esto tiene un límite, ya que no toda persona que es beneficiado por dichos recursos públicos es sujeto a transparentar su uso final, toda vez que esa información no es precisamente de interés público como por ejemplo, el recurso de las becas que otorga el gobierno a estudiantes, ya que lo importante sería medir el impacto que esta tiene en el rendimiento académico del beneficiario a diferencia la importancia que tiene saber cómo se ejerció el gasto de los recursos públicos aplicados a un programa de apoyo a migrantes o apoyo al campo o las Pymes o la construcción de un hospital, una escuela, etc.

Un sujeto obligado que ejerce los recursos públicos que le son asignados para incidir de forma directa o indirecta en el bienestar social, sí tiene la obligación de transparentar el uso, destino y aprovechamiento de dichos recursos públicos, así como de transparentar los trámites y requisitos que, en su caso, sean necesarios para acceder a ellos. Por último, tal como lo establece la constitución, deberán de realizar las evaluaciones pertinentes y ponerlas a consulta pública.

Para fines de una transparencia efectiva y retomando el ejemplo de las becas a estudiantes, no tiene la misma relevancia el acceder a la información sobre en qué gasto el recurso el becario a diferencia de saber el impacto que tuvo la aplicación de dicho sobre la población objetivo en comparación del que se esperaba y el que se tendría sin él, para evaluar el su oportunidad

en el cumplimiento del fin para el cual fue creado. En este orden de ideas es que los autores que abordan este tema, de forma implícita, concuerdan que solo deben ser sujetos obligados aquellos que ejercen recursos públicos y/o realizan actos de autoridad ante la sociedad, por lo que sus decisiones son de interés público.

Capítulo 3

3.1 Proceso de la evaluación a los portales de obligaciones de transparencia en 2017.

Fue a partir de agosto de 2017 que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), concluyó la Verificación Diagnóstica al Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT). Esta evaluación tuvo el carácter de no vinculante a procesos de sanción por incumplimiento, toda vez que buscaba detectar las áreas de oportunidad sobre las cuales se continuaría el trabajo de acompañamiento, seguimiento y programas de capacitación que se implementaron de octubre de 2016 a septiembre de 2017 para mejorar el cumplimiento y calidad de la información. En este periodo se atendieron 5 mil 639 consultas técnicas y normativas formuladas por 711 sujetos obligados del ámbito federal³.

En el arranque a la implementación de la LGTAIP y la LFTAIP y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia se tuvieron acciones de acompañamiento que incluyeron la atención a consultas técnicas y normativas, jornadas de capacitación, conversatorios, mesas de diálogo, talleres, asesorías presenciales y a distancia, jornadas de reflexión y sensibilización, reuniones y grupos de enfoque, que permitieron identificar las necesidades específicas de capacitación que requieren por sujeto obligado para lograr la carga de información en el SIPOT.

Así, uno de los motivos principales de la evaluación diagnóstica al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, fue identificar y

³ Información del informe de labores 2017, INAI.

solventar las deficiencias en la primer carga de información de los sujetos obligados al SIPOT, motivo por el que el proceso terminó en la notificación de recomendaciones y observaciones a los sujetos obligados.

Cabe destacar que la evaluación al padrón de sujetos obligados de 2017 fue censal, que para tener certeza de quiénes son los sujetos obligados al cumplimiento de las obligaciones prescritas de la Lineamientos Generales Técnicos de Acceso a la Información Pública (LGTAIP), el Instituto aprobó, mediante el acuerdo ACT-EXT-PUB/02/05/2016.02, publicado en el DOF el 4 de mayo de 2016, el Padrón de sujetos obligados del ámbito federal, en términos de la LGTAIP, donde se mencionan y enumeran puntualmente cuáles son los sujetos obligados que comprende el ámbito federal y a qué ramo pertenecen.

Así, el Padrón de Sujetos Obligados que sirvió como guía del universo de organizaciones federales que le corresponden al INAI evaluar como organismo garante federal, los cuales fueron 862 sujetos obligados separados en rubros para su mejor análisis y comprensión, para obtener un panorama general sobre la calidad, forma, integridad, coherencia, congruencia, veracidad, verificabilidad, oportunidad y accesibilidad con que se publicaron dichas obligaciones de transparencia en el SIPOT.

Debido a la naturaleza heterogénea en las actividades de los 862 sujetos obligados, las 48 fracciones no todas le son aplicables, toda vez la naturaleza de cada una de ellas no son comparables a nivel federal, por eso, mediante el acuerdo ACT-PUB/14/09/2016.05, publicado en el DOF el 3 de noviembre de 2016, se dieron a conocer las Tablas de Aplicabilidad de las obligaciones de transparencia comunes que deberán de seguir los sujetos obligados del ámbito federal, en términos del último párrafo del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Así, a partir de la Evaluación Diagnóstica de 2017 se generaron los primeros documentos del Programa Anual de Verificación, la Guía de Consideraciones para la Verificación de Obligaciones de Transparencia, que contienen los criterios que los servidores públicos responsables de realizar la verificación deben cumplir, mismos que establecen las bases de la revisión de cumplimientos en los criterios sustantivos y adjetivos que obran en los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia (Lineamientos Técnicos Generales), así como el tipo de características que se requiere de cada fracción que se publica en el SIPOT.

Esta información es capturada en los formatos que contienen los criterios sustantivos y adjetivos que debe cumplir la información en ellos y que tienen el propósito de homologar la información que publican cada uno de los sujetos obligados que componen el universo de entidades públicas del país, no importando la naturaleza jurídica.

Cómo se refirió anteriormente, los criterios se dividen en dos tipos, los sustantivos; que refieren a la información relevante o de fondo que requiere cada fracción y los criterios adjetivos; que garantizan los atributos de confiabilidad a lo publicado por los sujetos obligados.

Respecto a la metodología para valorar el cumplimiento de cada uno de los criterios, se basa en el cálculo de una medida porcentual del nivel de cumplimiento que obtiene cada sujeto obligado, a través de un Índice Global de Cumplimiento en los Portales de Transparencia (IGCPT), donde se valora con 1, 0.5 o 0 el cumplimiento total, parcial o nulo de cada criterio. También

se cuenta con un tipo de valoración denominado “Justificado”, que anula las ponderaciones del criterio o los criterios justificados y las redistribuye en los demás criterios para el cálculo del IGCPT. Este tipo de valoración es utilizado cuando los sujetos obligados motivan y/o fundamentan mediante una nota las causas por las que no se generó información parcial o total de una fracción.

Cabe mencionar que la metodología no es una cuestión al vapor. Está basada en las múltiples investigaciones y aportaciones al tema de transparencia hechas por investigadores como Mauricio Merino, López Ayllón, Arellano y Noveck, entre otros, por ejemplo, Noveck propuso cuatro componentes para lograr una autentica transparencia que son: disponibilidad de la información, calidad y utilidad de la información, uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación, y estrategias y herramientas de participación y colaboración. Sin perder de vista que la transparencia en sí misma no es un fin, sino un medio para lograr un fin, motivo por el cual es una herramienta necesaria e indispensable.

3.2 Cálculo del Índice Global de Cumplimiento

La construcción del índice global de cumplimiento para realizar la evaluación se cimentó para calcular el grado de cumplimiento que tiene cada sujeto obligado una vez que se han evaluado cada una de sus obligaciones de transparencia aplicables, dando un peso de 60 por ciento a los criterios sustantivos y 40 por ciento a los criterios adjetivos. (INAI, 2017)

Este índice Global de Cumplimiento en los Portales de Transparencia (IGCPT) está compuesto por otros cuatro índices: el Índice de Cumplimiento de Obligaciones Comunes del artículo 70 de la LGTAIP, el Índice de Obligaciones Específicas de la LGTAIP, el Índice de Obligaciones Específicas de la Ley

Federal y el Índice de Obligaciones Específicas de las Leyes General y Federal. Una vez determinadas las valoraciones correspondientes a los cuatro índices se procede a calcular el Índice Global de Cumplimiento en los Portales de Transparencia.

Cabe señalar que al momento de realizar la primera evaluación diagnóstica los sujetos obligados continuaban con la primera carga de información de las obligaciones de transparencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que en la verificación diagnóstica de 2017 el Índice Global no tomó en cuenta las valoraciones que le correspondían.

La construcción de los índices se dio de la *siguiente manera y fue diseñado* por la Dirección General de Evaluación:

[...]

- 1.** *Índice de Cumplimiento de Obligaciones Comunes del artículo 70 de la Ley General (IOC)*

$$IOC_{70} = (0.60 \times ICS_{70}) + (0.40 \times ICA_{70})$$

Donde:

IOC_{70} = Índice de Cumplimiento de Obligaciones Comunes del artículo 70 de la Ley General

ICS_{70} = Índice de Criterios Sustantivos del artículo 70 de la Ley General

ICA_{70} = Índice de Criterios Adjetivos del artículo 70 de la Ley General

- 2.** *Índice de Cumplimiento de Obligaciones Específicas de la Ley General (IOE_{LG})*

$$IOE_{LG} = (0.60 \sum_{i=1}^n \frac{ICS_i}{n}) + (0.40 \sum_{i=1}^n \frac{ICA_i}{n})$$

Donde:

IOE_{LG} = Índice de Cumplimiento de Obligaciones Específicas de la Ley General

ICS_i = Índice de Criterios Sustantivos del *i*-ésimo Artículo

ICA_i = Índice de Criterios Adjetivos del i -ésimo Artículo

3. Índice de Cumplimiento de Obligaciones Específicas de la Ley Federal (IOE_{LF})

$$IOE_{LF} = (0.60 \sum_{i=1}^m \frac{ICS_i}{m}) + (0.40 \sum_{i=1}^m \frac{ICA_i}{m})$$

Donde:

IOE_{LF} = Índice de Cumplimiento de Obligaciones Específicas de la Ley Federal

ICS_i = Índice de Criterios Sustantivos del i -ésimo Artículo

ICA_i = Índice de Criterios Adjetivos del i -ésimo Artículo

4. Índice de Obligaciones Específicas de las leyes General y Federal (IOE_{LLGF})

$$IOE_{LLGF} = (0.60 \sum_{i=1}^I \frac{ICS_i}{I}) + (0.40 \sum_{i=1}^I \frac{ICA_i}{I})$$

Donde:

IOE_{LLGF} = Índice de Obligaciones Específicas de las leyes General y Federal

ICS_i = Índice de Criterios Sustantivos del i -ésimo Artículo

ICA_i = Índice de Criterios Adjetivos del i -ésimo Artículo

Finalmente, el cálculo del Índice Global de Cumplimiento en los Portales de Transparencia se realizará con base en los resultados de los cuatro índices simples de cumplimiento anteriormente expuestos, de acuerdo con la siguiente formula:

$$IG_{CPT} = (0.60 \times IOC_{70}) + (0.25 \times IOE_{LG}) + (0.10 \times IOE_{LF}) + (0.05 \times IOE_{LLGF})$$

Donde:

IG_{CPT} = Índice Global de Cumplimiento en los Portales de Transparencia

IOC_{70} = Índice de Cumplimiento de Obligaciones Comunes del artículo 70 de la Ley General

$IOELG$ = Índice de Obligaciones Específicas - Ley General

$IOELF$ = Índice de Obligaciones Específicas - Ley Federal

$IOELLGF$ = Índice de Obligaciones Específicas de las leyes General y Federal

Sin embargo, para la evaluación vinculante de 2017, toda vez que no se revisaron las obligaciones emanadas de la Ley Federal, ya que se encontraba en proceso de carga las ponderaciones se reasignaron de la siguiente forma:

$$IG_{CPT} = (0.667 \times IOC_{70}) + (0.278 \times IOE_{LG}) + (0.056 \times IOE_{LLGF})$$

[...]

Ahora bien, está es la fórmula con la cual se cuantifica el cumplimiento de los sujetos obligado, sin embargo, obtener un buen resultado de ella depende del servidor público encargado de realizar la verificación, toda vez que debe contar con un nivel de capacitación, experiencia y conocimiento previo de la naturaleza normativa de los sujetos obligados que evaluará, así como contar con un criterio homologado, y lo más homogéneo posible, para tener un piso mínimo de conocimiento del proceso de evaluación, de tal forma que pueda analizar si la información publicada cumple con los requerimientos mínimos establecidos en los Lineamientos Técnicos Generales y, así tener la capacidad de discernir entre redactar un requerimiento, una recomendación o una observación, de forma clara y breve sobre las deficiencias que observe en la información publicada, para que estas sean solventadas por los servidores públicos responsables de su publicación.

El procedimiento de verificación no vinculante 2017 arranco con la notificación de inicio de verificación a los sujetos obligados, la descarga de información de los periodos a evaluar y la revisión y verificación de la información descargada, capturando dicha valoración en la Memoria Técnica de Verificación (MTV), por último, la notificación de resultado de la revisión, repitiendo el ciclo dos veces más, solo cambiando el tiempo de respuesta que se le da al sujeto obligado para notificar su respuesta de la atención que dio a los requerimientos hechos. En la primera notificación de incumplimiento los sujetos obligados cuentan con 20 días hábiles para

solventar los requerimientos y enviar respuesta de atención. En su segunda notificación de incumplimiento el plazo se reduce a 5 días hábiles. Al término de este plazo se genera el acta de cumplimiento o incumplimiento que da fin al proceso de verificación del sujeto obligado. En el segundo caso se da seguimiento a través de la Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades.

Por último, la Dirección General hace una postrema revisión, así como la notifica el resultado final de la verificación a través de un oficio de cumplimiento, en caso de haber solventado todos los requerimientos a incumplimientos derivados de la omisión total o parcial a las obligaciones de transparencia, generando un resultado porcentual a dicha verificación y expresado en un IGCPT⁴ que va del 0% al 100%.

3.3 resultados estadísticos de las MTV's

El INAI, como organismo que garante nacional del derecho al acceso a la información pública; no solo generó una metodología de medición estadística, para medir cuantitativamente el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados, también es el principal promotor para desarrollar una cultura de transparencia a través de implementar internamente círculos virtuosos y dinámicas integrales interinstitucionales que fomenten e incentive la administración pública transparente; fomentando e incentivando la aplicación e innovación de las prácticas eficientes y eficaces de una administración pública transparente en todo el sector público, a través de los programas y actividades que

⁴ En las evaluaciones vinculantes el proceso continúa notificando el incumplimiento del sujeto obligado a la Secretaría de Acceso a la Información (SAI), quien a su vez notificará a la Secretaría Técnica de Atención al Pleno para resolución del Pleno del INAI, su dictamen de incumplimiento e instrucción de proseguir el proceso a través de la Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades.

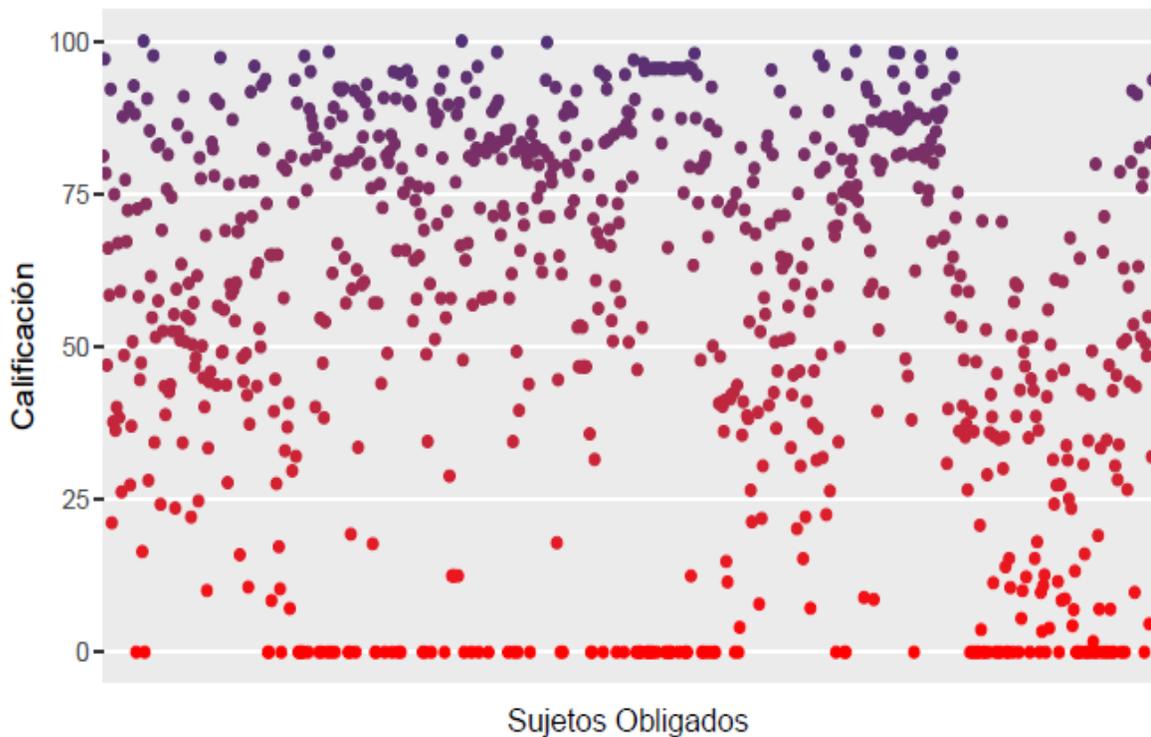
desarrollan sus cinco Direcciones Generales de Enlace con sujetos obligados asignadas a la Secretaría de Acceso a la Información (SAI).

Es así que, del análisis de los datos arrojados por la evaluación diagnóstica, se puede inferir si los canales y procesos de colaboración, capacitación, seguimiento y acompañamiento que implementan sus Direcciones Generales de Enlace con sujetos obligados a su cargo, promueven las acciones que fortalecen, modifican o generan actos de transparencia, fortaleciendo la cultura de la transparencia en sus servidores públicos y su práctica activa, misma que se debe reflejar en un índice de cumplimiento de obligaciones de transparencia del 100 por ciento. A partir del cual se espera iniciar una siguiente etapa que tiene que ver con la transparencia proactiva en la apertura gubernamental, lo que es tema de otro estudio.

El resultado obtenido del índice global de cumplimiento de portales de transparencia del proceso de evaluación diagnóstica, identificado con las siglas IGCP, permiten hacer un análisis cualitativo del nivel de cumplimiento a las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados. Este índice de cumplimiento en el ejercicio 2017 el promedio que obtuvieron los 862 sujetos obligados fue de 54.76 por ciento, con una mediana de 60.13 y una desviación estándar de 31.11 puntos.

Cabe señalar que, en estos resultados se considera a 111 sujetos obligados que obtuvieron un índice de cumplimiento de 0 por ciento, toda vez que no cargaron ninguna información al SIPOT, estos representan el 12.87 por ciento del total del padrón de los sujetos obligados evaluados. Los resultados de la dispersión se pueden observar en la gráfica 3.1.

Gráfica 3.1 Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia de la verificación diagnóstica de 2017



Fuente: Elaboración propia con datos de los resultados en las MTV finales de la evaluación diagnóstica de cumplimiento de obligaciones de transparencia de 2017.

Es importante señalar que, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, al tratarse de un mandato constitucional para todas las entidades públicas a nivel nacional, el índice de cumplimiento que deben obtener los sujetos obligados es de 100 por ciento, no obstante la primera evaluación de cumplimiento a las obligaciones de transparencia de 2017, que tuvo el carácter de diagnóstica, su principal propósito, además de obtener que los sujetos obligados realizaran la mayor carga de información posible al SIPOT, fue identificar las áreas de oportunidad en la captura de la información que reportaron en cada una de las fracciones, así como obtener un primer diagnóstico general y particular de la carga que realizaron los sujetos obligados al cumplir con sus obligaciones de transparencia comunes

que le aplican con base en la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

Así, de un cumplimiento promedio de 54.76 por ciento obtenido por los 862 sujetos obligados se puede explicar a que incluye a los nuevos sujetos obligados incorporados por la LGTAIP del 2015, como por ejemplo: los sindicatos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, las personas morales y físicas que reciben y ejercen recursos públicos o que realicen actos de autoridad, mismos que anterior a tes Ley no tenían esta obligación y tampoco la experiencia en su cumplimiento.

A diferencia de la otrora Ley Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que solo aplicaba las instituciones que integran al gobierno federal. El cumplimiento de esta obligación les proporciono experiencia en la instauración de procesos y medios materiales para dar cumplimiento a sus obligaciones de transparencia.

3.4 Análisis por grupos de sujetos obligados

De los resultados obtenidos es oportuno realizar un análisis por grupos de sujetos obligados, que nos permita observar áreas de oportunidad para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en instituciones con similitudes normativas, más no necesariamente en recursos materiales y humanos, con el fin de generar programas de acompañamiento y capacitación que subsanen las deficiencias detectadas.

Cabe señalar que, las Direcciones Generales de Enlace realizaron acciones de capacitación normativas y técnicas previas al arranque de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) en su modo productivo, así como su

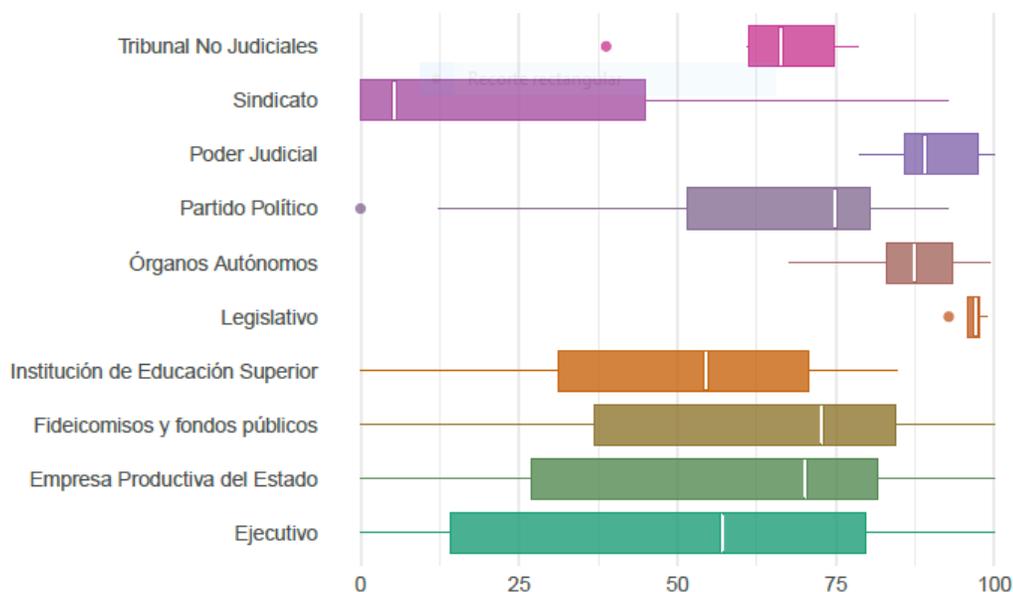
acompañamiento durante los seis meses que se dieron de plazo para la carga de la información, antes de iniciar la evaluación diagnóstica.

Durante el plazo establecido para la carga de la información en la PNT se identificaron las fracciones que significaban más dificultad en su cumplimiento, ya fuera por problemas en la interpretación de los criterios sustantivos o por la dificultad para identificar de la información que debía ser capturada en las fracciones o en sus criterios, por dos cuestiones, primero por el cambio fundamental en el responsable de realizar esta carga, ya que paso de ser la Unidad de Transparencia a ser las Unidades Administrativas las responsables de dicha carga y segundo por la dispersión de la información dentro de las mismas unidades administrativas localizadas y/o regionales.

De tal forma las Direcciones Generales crearon documentos guía que buscaron explicar de forma específica a las preguntas recurrentes, clasificadas por temas, por ejemplo: llenado de formatos tipo tabla, interpretación de los criterios sustantivos, interpretación del tipo de información requerida por las fracciones según la información generada por tipo de sujeto obligado, etc.

Para este estudio, el análisis estadístico a los resultados en los IGCP, los sujetos obligados se agruparon según su naturaleza jurídica, de tal forma que se conformaron diez tipos de grupos que fueron los: Tribunales no Judiciales, Sindicatos, Poder Judicial, Partidos Políticos, Organismos Autónomos, Legislativo, Instituciones de Educación Superior, Fideicomisos y Fondos Públicos, Empresas Productivas del Estado y el Poder Ejecutivo, como se muestra en la gráfica 3.2, donde se observa el cumplimiento obtenido en cada uno de los grupos antes mencionados.

Gráfica 3.2 Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia (Sujetos Obligados por Naturaleza jurídica)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de los resultados de la evaluación diagnóstica del ejercicio 2017.

Así, se observó que los sindicatos, como nuevos sujetos obligados contemplados por la LGTAIP, son el grupo con el menor nivel de cumplimiento promedio del 25.46% por ciento.

En contraste, los sujetos obligados que conforman el Poder Judicial, el Poder Legislativo y los Organismos Autónomos obtuvieron altos índices de cumplimiento promedio que se situó entre el 55 y el 95 por ciento, dato que también se observa en la gráfica 3.2.

Cabe destacar que, esta diferencia no solo depende del tiempo que tienen las instituciones como sujetos obligados, también depende de la suficiencia presupuestaria, material y humana con que cuenta cada sujeto obligado. Estas diferencias son las principales características que dificulta el trabajo de acompañamiento en el cumplimiento de sus obligaciones de

transparencia. Lo que se puede observar de forma muy marcada en sujetos obligados como el Poder Judicial, quienes cuentan mejores recursos materiales, humanos y financieros a diferencia de los sindicatos. Así el poder judicial obtuvo mejores resultados de cumplimiento, colocándose entre 82.60 y 95.87 por ciento de cumplimiento, con un promedio en grupo del 90.10 por ciento de cumplimiento.

3.5 Organismos Públicos Autónomos

Los organismos públicos autónomos son instituciones relativamente recientes consideradas de nueva generación. Estos organismos autónomos, surgen de la necesidad de crear contrapesos en la gestión pública y son materializados en las últimas reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de garantizar los derechos humanos fundamentales, de tal forma que estos organismos fortalecen la legitimidad y gobernabilidad de la administración pública en turno, gracias a que estos organismos públicos cuentan con autonomía constitucional de gestión y decisión para ejercer su encargo constitucional.

Al ser instituciones de nueva generación y que nacen de la exigencia social a garantizar un derecho humano, tienen una mayor predisposición de sus servidores públicos a cumplir, así como la capacidad de adaptarse para hacer efectivas las obligaciones que emanan de los derechos humanos.

Otra cualidad positiva, de estas instituciones autónomas, es que son gobernados o dirigidos por un órgano colegiado de personas expertas en el tema, lo que permite la discusión y resoluciones analizadas a fondo, además que, permiten un mayor interés en la cooperación e implementación de acciones que den cumplimiento a los derechos fundamentales de las personas, como lo es el derecho de acceso a la información pública,

generando que servidores públicos de mandos altos, medios y operativos, miembros de los institutos, sean más proclives a recibir capacitación, seguimiento y acompañamiento en temas de transparencia, creando una cultura de transparencia que externalizan a sus compañeros, logrando así su aplicación activa.

Dadas estas cualidades, antes mencionadas, los organismos públicos autónomos son de las entidades más consistentes en el trabajo de seguimiento, acompañamiento y cumplimiento a esta obligación, ya que cuentan con un grupo de servidores públicos especializados en mantener un trabajo continuo con la Dirección General de Enlace. De esta forma se establecieron programas de capacitación presencial y a distancia para el manejo del SIPOT, aclaración de dudas normativas y técnicas de los Lineamientos Técnicos Generales, así como en todos los procesos que se refieren a dar cumplimiento a lo establecido en la Ley General y la Ley Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Gráfica 3.3 Índice de Cumplimiento del grupo de Organismos Públicos Autónomos en la evaluación diagnóstica 2017.



El grupo: Órganos Autónomos, está conformado por 9 sujetos obligados cuyo Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia Promedio es de 86.16.

En la gráfica anterior se puede observar los índices de cumplimiento en transparencia de los organismos públicos autónomos como, por ejemplo, Banxico quienes son el organismo público autónomo encargado de velar por la estabilidad del poder adquisitivo del peso mexicano. Este organismo obtuvo un IGCPT 90.57% a 35.81 puntos por arriba del índice promedio que obtuvieron en su conjunto los 862 sujetos obligados en 2017. Cabe mencionar que dentro de los sujetos obligados, este instituto fue el primero implementar la interoperabilidad entre sistemas para la carga de información en el SIPOT, factor determinante para alcanzar 90.57% de cumplimiento y el 100% en las evaluaciones vinculantes posteriores.

Los organismos autónomos como el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) e Instituto Nacional de Estadística Geografía (INEGI) son instituciones que en la evaluación diagnóstica de 2017 obtuvieron 70.06 y 88.35 en el IGCPT. Estas instituciones tienen una particularidad respecto a la información que generan, toda vez que dentro de su mandato constitucional deben publicar la información, de cada uno de sus temas que desarrollan, dentro de su portal web, por lo que se tuvieron que buscar opciones, para que no se cometieran duplicidades de información o inclusive, incapacidad técnica para reportarla, dado el volumen y/o características de la misma información. Situación que se solventó en las evaluaciones subsecuentes de 2018 y 2019 en las que obtuvieron 100 por ciento de cumplimiento ambos institutos, como se puede observar en el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1 Resultados comparativos de IGCPT de los organismos públicos autónomos en las evaluaciones de 2017, 2018 y 2019

Sujeto Obligado	VD LGTAIP 2017	VV LGTAIP 2018	VV LGTAIP LFTAIP 2019
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	97.56%	100.00%	100.00%
Instituto Nacional Electoral	95.96%	100.00%	99.84%
Banco de México	90.57%	100.00%	100.00%
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	88.35%	100.00%	100.00%
Comisión Federal de Competencia Económica	83.40%	99.99%	99.92%
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	76.56%	100.00%	100.00%
Instituto Federal de Telecomunicaciones	70.06%	100.00%	100.00%
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	84.46%	99.78%	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos de los resultados de las MTVS de la evaluación diagnóstica de 2017 y evaluación vinculante de 2018 del INAI.

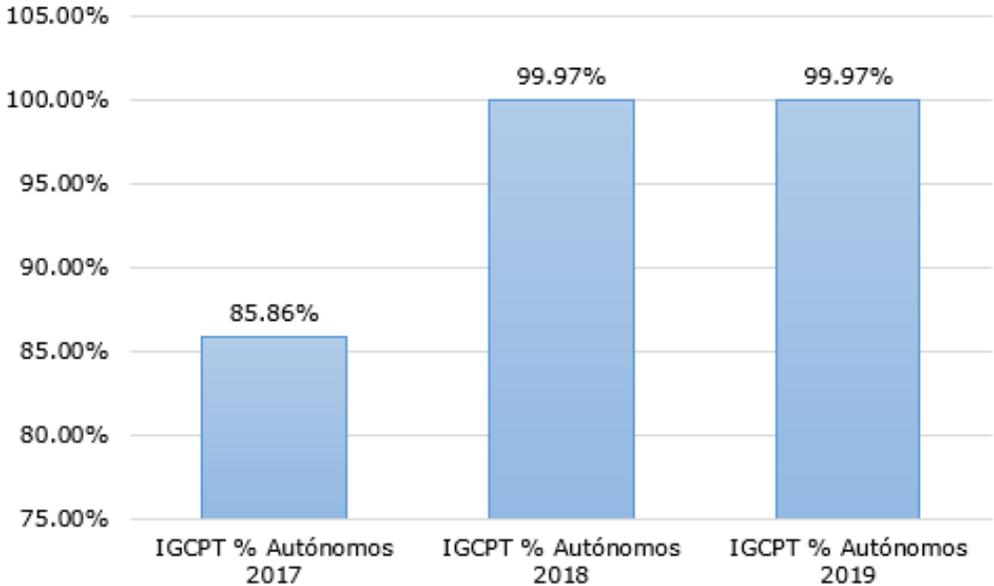
De los organismos públicos autónomos, para la evaluación vinculante, ninguno estuvo por debajo del 70.06 por ciento que fue obtenido por el IFT y, su puntuación máxima fue de 97.56 por ciento obtenida por el INAI, situación que es congruente con la capacidad técnica y humana necesaria con que cuentan estas instituciones, para dar seguimiento constante, por parte de sus unidades de transparencia, a la capacitación de los servidores públicos adscritos a sus unidades administrativas encargadas del cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Es así que, los organismos públicos autónomos obtuvieron un índice promedio de cumplimiento de 85.86 por ciento en la evaluación diagnóstica de 2017, a 31.1 puntos porcentuales arriba del índice promedio de cumplimiento que obtuvieron los 862 sujetos obligados evaluados.

El resultado obtenido por los organismos públicos autónomos mejoro para las evaluaciones vinculantes de 2018 y 2019, gracias al trabajo de seguimiento y acompañamiento que mantuvieron las Direcciones Generales de Enlace con los organismos autónomos, reforzando la capacitación técnica, normativa y operativa de los servidores públicos responsables del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, les permitió solventar las deficiencias detectadas en la evaluación diagnostica.

Así los organismos públicos autónomos, en las evaluaciones vinculantes de 2018 y 2019, obtuvieron un índice promedio de 99.99 por ciento en ambos ejercicios; mejorando en 14.13 puntos porcentuales respecto al 85.86 por ciento obtenido en la evaluación diagnostica de 2017, tal como se observa en la gráfica 3.3.

Gráfica 3.4 Comparativo del IGCPPT del grupo de sujetos obligados públicos autónomos de la evaluación 2017, 2018, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de las MTVS de las evaluaciones aplicadas por el INAI en 2017, 2018 y 2019

3.6 Entidades Paraestatales pertenecientes a la Administración Pública Federal

Las entidades paraestatales existen bajo el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Son organismos o personas morales que cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio donde el Estado tiene participación mayoritaria en el capital social que la conforma.

Su objetivo principal es auxiliar al Poder Ejecutivo Federal en el manejo y desarrollo de las áreas que son consideradas como estratégicas o prioritarias para la economía nacional, por ejemplo; la acuñación de moneda y emisión de billetes, correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radioactivos y generación de energía nuclear, la comunicación vía satélite, ferrocarriles, puertos marítimos y aéreos, el uso y la aplicación de radioisótopos, así como la fabricación de los componentes del sistema nuclear de suministro de vapor y todas aquéllas tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.

En el cuadro 3.2 se muestra los resultados del índice de cumplimiento obtenido en la evaluación diagnóstica de las instituciones de la Administración Pública Federal que obtuvieron los mejores resultados, grupo muy heterogéneo, ya que la administración pública paraestatal la integran organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

De este grupo de sujetos obligados el Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos (FIDERH) obtuvo un porcentaje de cumplimiento de 94.38 por ciento, asimismo la Administración Portuaria de Dos Bocas S.A de C.V (API Dos Bocas) fue de las dieciséis Administradoras Portuarias Federales la que

obtuvo el resultado más alto, 92.10 por ciento, Televisión Metropolitana obtuvo 91.24 por ciento y, por último, Petróleos Mexicanos obtuvo 87.66 como se muestra en el cuadro 3.2.

Cuadro 3.2. Índice de cumplimiento en la evaluación diagnóstica, del grupo de Empresas Paraestatales

Sujeto obligado	IGCPT
Fondo para el desarrollo de recursos humanos	94.38
Administración portuaria integral de dos bocas, S.A. De C.V.	92.10
Nacional financiera	91.66
Televisión metropolitana, S.A. De C.V.	91.24
Extinta luz y fuerza del centro	89.85
Fondo especial para financiamientos agropecuarios	88.45
Fondo de garantía y fomento para las actividades pesqueras	88.40
Fondo de garantía y fomento para las actividades agricultura, ganadería y avicultura	88.39
Petróleos mexicanos	87.66
Administración integral Tampico, S.A. De C.V.	87.63

Fuente: elaboración propia con datos de las MTV de la evaluación diagnóstica de 2017.

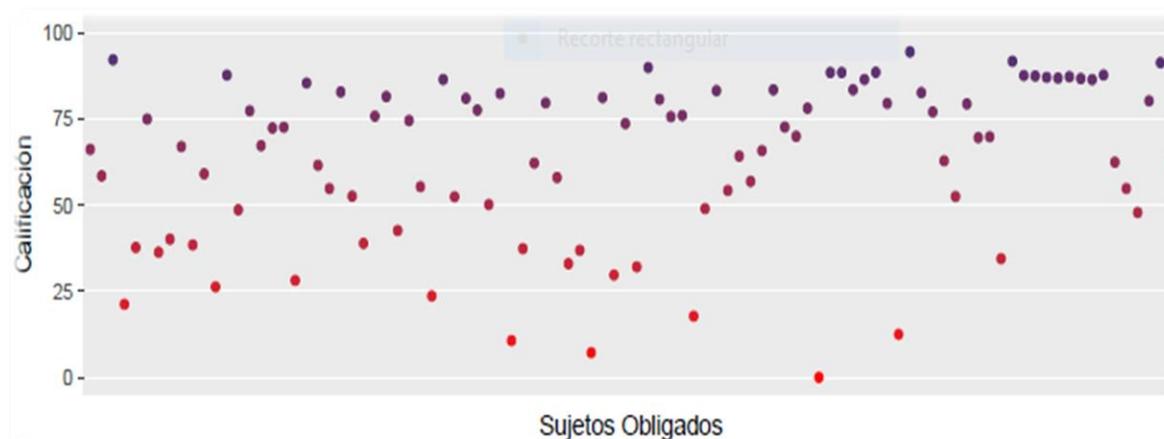
De tal forma que el índice promedio de cumplimiento que obtuvieron estas instituciones de la Administración Pública Federal que fue de 89.97 por ciento, 35.21 puntos porcentuales por arriba del índice promedio de cumplimiento que obtuvieron los 862 sujetos obligados evaluados en 2017 y 4.11 puntos porcentuales más que el obtenido por los organismos públicos autónomos en el mismo año.

Cabe mencionar que el resultado obtenido por estas instituciones es congruente con el trabajo de acompañamiento que mantuvieron sus unidades de transparencia en conjunto con la Dirección General de Enlace, como lo hizo la API Dos Bocas, quien con apoyo de su Dirección General y los gerentes que componen sus unidades administrativas, realizaron capacitaciones presenciales y a distancia para disipar dudas sobre la

administración de los usuarios de las unidades administrativas y de la unidad de transparencia, a fin de realizar acciones de carga y descarga de la información generada, así como el correcto llenado de los formatos con la información que requiere cada fracción.

También se capacito al servidor público operativo de la unidad de transparencia en el manejo de las herramientas con que cuenta el SIPOT para administrar el seguimiento de la carga de información que realizan las unidades administrativas, con el propósito de llevar un mayor control en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en tiempo y forma. A diferencia de las instituciones que no realizaron dichas acciones de acompañamiento y seguimiento, cuyos resultados fueron inferiores, tal como se observa en la gráfica 3.4.

Grafica 3.5 Índice Global de Cumplimiento en Portales de Transparencia de las Empresas Productivas del Estado



Fuente: Elaboración propia con datos de las MTV de la evaluación diagnóstica de 2017.

De los noventa y seis sujetos obligados del grupo de empresas productivas del Estado que se analizaron en la evaluación diagnóstica de 2017, se observó que no cargó información en alguna de las cuarenta y ocho fracciones correspondientes al artículo 70 de la Ley General.

Una de las diez fracciones que más sujetos obligados no publicaron información fue la fracción denominada Último Párrafo, correspondiente a la tabla de aplicabilidad y de conservación de la información que aplica a cada sujeto obligado, con 67 por ciento de sujetos obligados que no publicaron información. Seguidas de las fracciones XXVI personas físicas o morales a quienes se asigne recursos públicos, XXXIII Convenios con sectores social y privada y XXI Informes de avances y documentos financieros donde no publicaron el 61 por ciento de los sujetos obligados.

Estos resultados se presentaron en fracciones que son nuevas y que no tenían un símil en la anterior Ley Federal de Transparencia y Acceso al Información Pública Gubernamental.

Cuadro 3.3 Porcentaje de sujetos obligados del grupo de empresas productivas del Estado que no cargaron información, las diez fracciones con mayor incidencia en la evaluación diagnóstica de 2017

Artículo 70			
Fracción	Número de sujetos obligados que no publicaron información en la fracción	Número total de sujetos del grupo de Empresas Productivas del Estado	Porcentaje respecto al total de sujetos obligados
Último Párrafo Aplicabilidad y conservación	37	96	67%
Fracción XXVI Personas físicas o morales a quienes se asigne recursos públicos	26	96	61%
Fracción XXXIII Convenios con sectores social y privada	26	96	61%
Fracción XXXI Informes de avances y documentos financieros	26	96	61%
Fracción XX Trámites	25	96	61%
Fracción XIX Servicios	23	96	60%
Fracción XXXVII Mecanismos de participación ciudadana	23	96	60%
Fracción XV. Programas sociales	22	96	59%
Fracción IX Gastos de representación y viáticos	15	96	56%
Fracción VIII Remuneración servidores públicos	12	96	54%

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos de los resultados de la evaluación diagnóstica de 2017

Estos sujetos obligados se ajustan a los programas sectoriales que formulan sus coordinadoras de sector, para cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo (PND), ejerciendo su presupuesto de tal forma que les permita realizar las acciones, según sus facultades, para alcanzar los objetivos que tengan

establecidos y, así contribuir al fin estipulado en el PND, el cual puede ser a corto, mediano y largo plazo.

3.7 Empresas Productivas del Estado

En este apartado se analiza el resultado obtenido del índice global de cumplimiento de los portales de transparencia de las dieciséis Administraciones Portuarias Integrales (API) en la evaluación diagnóstica realizada en 2017, se eligió este grupo de entidades toda vez que son un subgrupo de las empresas productivas del Estado a quienes les aplica la misma normatividad, por tanto, cuentan con las mismas facultades, de tal forma que realizan actividades prácticamente idénticas, entonces, el tipo de información que generan es comparable entre APIs, así como, las obligaciones de transparencia que les aplican.

De los resultados particulares obtenidos de los 96 sujetos obligados que son empresas productivas del Estado, obtuvieron un índice promedio de 63.79 por ciento, 9.03 puntos porcentuales más que la media general y a 8.55 puntos porcentuales más que el subgrupo de las APIs, quienes obtuvieron un índice promedio de cumplimiento de 55.25 por ciento en la evaluación diagnóstica de 2017.

3.8 Las Administradoras Portuarias Integrales

Dentro de los sectores estratégicos nacionales se encuentran las Administraciones Portuarias Integrales (APIs) que son las encargadas de administrar los dieciséis puertos federales del país como sector estratégico para el desarrollo económico nacional y regional. Se caracterizan su homogeneidad en cuanto al tipo de actividades que realizan, así como la

estructura orgánica que poseen, sin embargo, son heterogéneos respecto a los recursos financieros y humanos que poseen.

En la evaluación diagnóstica de cumplimiento a las obligaciones de los portales de transparencia de 2017, se pudo observar que la cantidad de información reportada en el SIPOT, así como su calidad, dependieron del interés e importancia que le dieran los funcionarios titulares de los sujetos obligados, así como el seguimiento de la instrucción a las unidades administrativas que las conforman para que cumplieran en tiempo y forma.

Lo antes mencionado se puede observar de forma cuantitativa, toda vez que las Administradoras Portuarias que menos seguimiento de capacitación y acompañamiento fueron las APIs Salina Cruz, Manzanillo, Guaymas, Puerto Madero, Mazatlán y Topolobampo obtuvieron índices de cumplimiento más bajos; 21.17, 26.22, 36.30, 37.66, 38.40, 40.07 y 48.58 por ciento, que son los porcentajes más bajos entre este grupo de sujetos obligados, como se observa en el cuadro 3.4.

Cuadro 3.4. Primera Verificación Diagnostica Resultados 2017 de las Administradoras Portuarias Integrales S. A. de C. V.

Sujeto Obligado	Índice de Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia
Administración Portuaria Integral De Mazatlán, S.A. De C.V.	40.07%
Administración Portuaria Integral De Manzanillo, S.A. De C.V.	36.30%
Administración Portuaria Integral De Progreso, S.A. De C.V.	66.91%
Administración Portuaria Integral De Tuxpan, S.A. De C.V.	77.28%
Administración Portuaria Integral De Topolobampo, S.A. De C.V.	48.58%
Administración Portuaria Integral De Altamira, S.A. De C.V.	66.10%
Administración Portuaria Integral De Coatzacoalcos, S.A. De C.V.	58.41%
Administración Portuaria Integral De Dos Bocas, S.A. De C.V.	92.10%
Administración Portuaria Integral De Ensenada, S.A. De C.V.	21.17%
Administración Portuaria Integral De Lázaro Cárdenas, S.A. De C.V.	74.90%
Administración Portuaria Integral De Puerto Vallarta, S.A. De C.V.	59.02%
Administración Portuaria Integral De Salina Cruz, S.A. De C.V.	26.22%
Administración Portuaria Integral De Tampico, S.A. De. C.V	87.64%
Administración Portuaria Integral De Veracruz, S.A. De C.V.	67.18%
Administración Portuaria Integral De Guaymas, S.A. De C.V.	37.66%
Administración Portuaria Integral De Puerto Madero, S.A. De C.V.	38.40%

Fuente: Elaboración propia con datos de las MTV de la evaluación diagnostica de 2017.

Solo dos de las dieciséis Administradoras Portuarias obtuvieron Índices de Cumplimiento por arriba del 80 por ciento, API Tampico con 87.64 por ciento y API Dos Bocas con 92.10 por ciento. Es de señalar que la API Dos Bocas mantuvo un contacto constante entre su unidad de transparencia, sus

unidades administrativas y la dirección general de enlace del INAI, para obtener constante capacitación técnica y normativa de sus servidores públicos encargados de cumplir con las obligaciones de transparencia durante todo el proceso de carga de la información al SIPOT.

Respecto a API Tampico, también tuvo dos acercamientos vía streaming, aunado a esto, también mantuvieron un intercambio de conocimientos a través de su similar Dos Bocas, de tal forma que replicaron en tipo y forma la información que reportaba Dos Bocas⁵.

Respecto a las consultas normativas y técnicas que hicieron las Unidades de Transparencia y el Comité de Transparencia el INAI reporto 5 mil 639 consultas formuladas por parte de 711 sujetos obligados del ámbito federal⁶ correspondientes al periodo octubre 2016 a septiembre de 2017⁷.

Las consultas técnicas atendidas son principalmente sobre el uso, funcionamiento y operación de los sistemas electrónicos que administra el Instituto, como la PNT, el sistema INFOMEX, el SIPOT, la HCOM y el Sistema Persona, cuyas las dificultades operativas representaron el 40 por ciento de las consultas, toda vez que el desconocimiento de como operarlo influye de forma directa en la calidad y oportunidad de la información, ya que al realizar un llenado incorrecto de los formatos, sobre todo que contienen hojas tipo tabla, dificultan que la información pueda ser procesada y relacionada correctamente en la PNT, a fin de que pueda generar reportes estadísticos para la ciudadanía.

⁵ Esta información no es oficial, sin embargo, se obtuvo durante las asesorías telefónicas que se realizaron a ambas APIs. Además, fue un sistema que se replico con algunas otras Administradoras Portuarias.

⁶ Información reportada por el INAI, Informe Anual de Labores de 2017.

⁷ La información esta desagregada por temas, no se tiene desagregada a nivel de dependencias, por lo que no es posible hacer un análisis comparativo más profundo.

Otra de las causas detectadas es que las instituciones tienen insuficiencia de recursos humanos, financieros y materiales, se detectó que esta dificultad represento el 7.5 por ciento, aunque no es la principal causa de este incumplimiento si es un factor que influye negativamente, ante la falta de personal o equipo de cómputo adecuado que permita realizar esta tarea, se genera una carga de trabajo más para los servidores públicos que desempeñan otras facultades esenciales propias de los sujetos obligados. Afectando específica a los servidores públicos encargados de la Unidad de Transparencia y a los servidores públicos de las unidades administrativas designados como responsables operativos de dar cumplimiento a esta obligación.

Además de lo anterior, la alta rotación⁸ de personal de servidores públicos es un factor que afecta el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Este problema tiene efectos negativos mayores cuando se trata de los servidores públicos de la Unidad de Transparencia y de los encargados operativos de las unidades administrativas, toda vez que se pierde toda la capacitación y especialización previamente adquirida, dejando a las unidades administrativas sin un equipo que les pueda dar asesoría de primera mano o que sirva como filtro dentro de los sujetos obligados, de tal forma que las direcciones generales del órgano garante, sea un asesor de temas especializados, por lo que no es posible mantener la continuidad del trabajo de las direcciones generales con las unidades de transparencia, que la mediano plazo les permita trascender a trabajar de forma más específica

⁸ El INAI solo reportó información agregada sobre la detección de rotación del personal en las unidades de transparencia, información que recopilan a través del formato de actualización de la Unidad de Transparencia, la cual los sujetos obligados deben de enviar cada tres meses o antes si se registra un cambio.

Cabe señalar que el INAI no recaba información sobre la rotación de servidores públicos que realizan las actividades operativas en las unidades administrativas correspondientes a las obligaciones de transparencia, por lo que no es posible realizar un análisis estadístico al respecto.

en las calidades y cualidades de la información que cargan los sujetos obligados, (Spino, 2003)

Con la información que ha generado el INAI hasta este momento sobre la rotación de los servidores públicos de la unidad de transparencia no es posible realizar un estudio causal sobre cuanto influye esta variable en el resultado del índice de cumplimiento, sin embargo, empíricamente el efecto que causa esta fue visible en la API Dos Bocas, desde el proceso de carga de información previo a la evaluación diagnóstica y hasta la evaluación vinculante de 2019, momento antes que cambiara la administración de esta institución y, con ello el cambio del personal encargado de la unidad de transparencia, la Administradora Portuaria era la punta de lanza respecto a la calidad y cualidades de la información que reportaron las otras dieciséis Administradoras.

A diferencia de Dos Bocas la API Mazatlán cambió en cuatro ocasiones a su titular de la unidad de transparencia, seguidas por la API Manzanillo, Progreso y Tuxpan quienes rotaron de personal en dos ocasiones, lo que se refleja en sus índices de cumplimiento que fueron de 40.07, 36.30, 66.91 y 77.28 por ciento. La única diferencia entre las cuatro APIs es que Mazatlán y Manzanillo no respondían a los ofrecimientos de capacitación y acompañamiento que les hacía la Dirección General de Enlace.

Fue hasta la evaluación vinculante de 2018 que Mazatlán atendió las acciones referentes al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, sin embargo, Manzanillo fue omisa hasta 2019 después de que el INAI impuso medidas de apremio con sanciones por parte del OIC del sujeto obligado⁹.

⁹ Al respecto, el titular y parte del personal de API Manzanillo tuvo procesos legales por malversación de fondos.

Cuadro 3.5 Movilidad de los miembros de los comités de transparencia e índice de cumplimiento, por sujetos obligados del ámbito federal en 2017.

Sujeto Obligado	Número de cambios Titular de la Unidad de Transparencia	Índice de Cumplimiento de las Obligaciones de Transparencia
Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.	4	40.07%
Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.	2	36.30%
Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.	2	66.91%
Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.	2	77.28%
Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.	1	48.58%
Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.	0	66.10%
Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.	0	58.41%
Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.	0	92.10%
Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.	0	21.17%
Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.	0	74.90%
Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.	0	59.02%
Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.	0	26.22%
Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.	0	87.64%
Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.	0	67.18%
Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.	0	37.66%
Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.	0	38.40%

Fuente: Elaboración propia con datos de las MTV de la evaluación diagnóstica de 2017.

En cuanto a las consultas normativas, para efectos de las unidades de transparencia y las unidades administrativas, principalmente estuvieron relacionadas con la interpretación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la derogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en los lineamientos emitidos por el INAI y el Sistema Nacional de Transparencia (SNT) y ordenamientos secundarios que derivan de dichas leyes.

Así, las principales causas por la que no publicaron información los sujetos obligados son: las contradicción entre la Ley General y otras Leyes aplicables a los sujetos obligados, el desconocimiento o interpretación de la Ley por parte de los servidores públicos, dificultad para recabar información de años anteriores, representaron retraso de las Unidades Administrativas en la entrega de información, la rotación del personal y la falta de capacitación en Cultura de Transparencia y Apertura Gubernamental que en conjunto representan el 42 por ciento del total de dificultades reportadas por el INAI en 2017, tal como se observa en el cuadro 3.5.

Cuadro 3.6 Dificultades reportadas por los sujetos obligados en la aplicación de la LGTAIP

Tipo de dificultad		Porcentaje
Operativas	Difusión insuficiente o confusa de la Ley General entre la ciudadanía	6.0
	Incapacidad Técnica de la Plataforma Nacional de Transparencia en algunos casos	9.0
	Recursos humanos, financieros y materiales insuficientes	7.5
	Rotación del personal	5.1
	Solicitudes poco claras o múltiples	7.8
	Veracidad de los solicitantes	5.3
	Total	40.7
Administrativas	Dificultad para recabar información de años anteriores	6.5
	Falta de capacitación en Cultura de Transparencia y Apertura Gubernamental	5.0
	Plazos cortos para responder a las solicitudes de información	4.0
	Poca comunicación con el INAI	2.4
	Retraso de las Unidades Administrativas en la entrega de información	7.5
	Total	25.4
Normativas	Confusión entre la aplicación de la Ley General y la LFTAIPG	4.6
	Contradicción entre la Ley General y otras Leyes	3.6
	Desconocimiento o interpretación de la Ley por parte de los servidores públicos	6.8
	Difusión insuficiente o confusa de la Ley entre la ciudadanía	6.9
	Indefensión de los servidores públicos ante la actuación del INAI	6.2
	Indefiniciones o deficiencias en el texto de la Ley General	5.8
	Total	33.9
Total de dificultades	100.0	

Fuente: Informe de labores del INAI 2017.

De tal forma que, en la evaluación diagnóstica los resultados obtenidos por los sujetos obligados no fueron muy alentadores, sin embargo, para la evaluación vinculante de 2018 y 2019 los resultados fueron mucho mejores como resultado de su carácter vinculatorio para los titulares de las unidades

administrativas ante sanciones por el incumplimiento y no como una responsabilidad exclusiva de la unidad de transparencia.

Esta situación se puede observar en el cuadro 3.6, donde el índice de cumplimiento paso de 56.12 por ciento para 2017 a 91.54 por ciento para 2018 y 96.94 para 2019.

Cuadro 3.7 Evolución del índice global de cumplimiento en los portales de transparencia de las administradoras portuarias de 2017 al 2019

SUJETO OBLIGADO	VD LGTAIP 2017	VV LGTAIP 2018	VV LFTAIP LGTAIP 2019
Administración Portuaria Integral De Dos Bocas	92.10%	100.00%	100.00%
Administración Portuaria Integral De Tampico	87.64%	100.00%	100.00%
Administración Portuaria Integral De Tuxpan	77.28%	100.00%	100.00%
Administración Portuaria Integral De Lázaro Cárdenas	74.90%	82.84%	92.82%
Administración Portuaria Integral De Veracruz	67.18%	83.44%	90.09%
Administración Portuaria Integral De Progreso	66.91%	92.06%	99.75%
Administración Portuaria Integral De Altamira	66.10%	100.00%	100.00%
Administración Portuaria Integral De Puerto Vallarta	59.02%	96.99%	98.77%
Administración Portuaria Integral De Coatzacoalcos	58.41%	91.14%	98.25%
Administración Portuaria Integral De Topolobampo	48.58%	100.00%	99.72%
Administración Portuaria Integral De Mazatlán	40.07%	93.26%	95.56%
Administración Portuaria Integral De Puerto Madero	38.40%	98.49%	95.82%
Administración Portuaria Integral De Guaymas	37.66%	94.41%	91.80%
Administración Portuaria Integral De Manzanillo	36.30%	47.63%	99.78%
Administración Portuaria Integral De Salina Cruz	26.22%	95.52%	90.24%
Administración Portuaria Integral De Ensenada	21.17%	88.89%	98.48%

Índice Promedio de Cumplimiento	56.12%	91.54%	96.94%
--	---------------	---------------	---------------

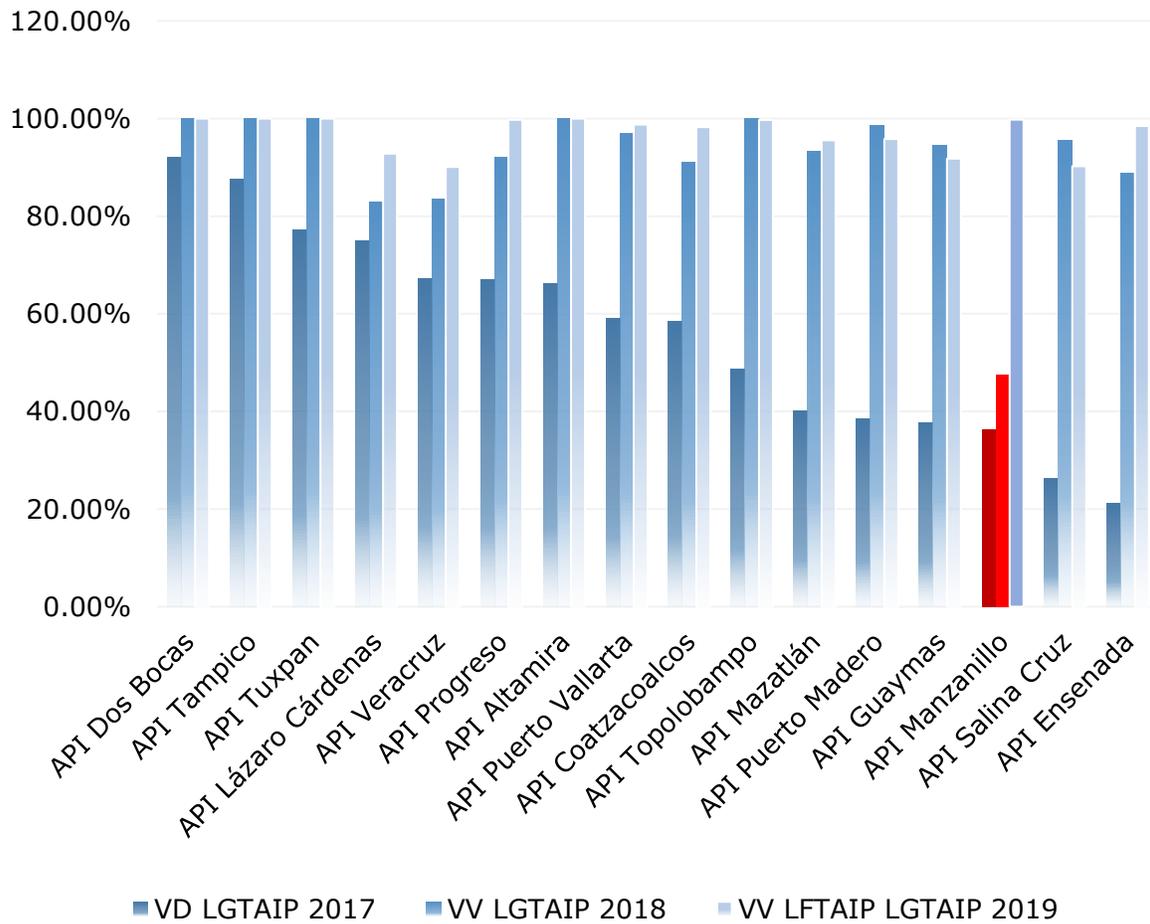
Fuente: Elaboración propia con datos de las MTV de la evaluación diagnóstica de 2017.

Así, en la evaluación vinculante de 2018 cinco Administradoras Portuarias obtuvieron 100 por ciento del IGCPT, se observa que ocho de ellas no alcanzó el 95 por ciento, por lo que se fueron con instrucción del pleno, con seguimiento al proceso de apremio a través de la Dirección General de Seguimiento de Cumplimientos y Sanciones.

La evolución del cumplimiento de las APIs a partir de la evaluación de 2017 hasta la evaluación de 2019, visualiza un progreso en el cumplimiento a las obligaciones que tienen las API, como se muestra en la gráfica 3.6 donde se observa la evolución de los resultados de cada una de las APIs durante las tres evaluaciones hace visible como el trabajo de acompañamiento y capacitación a los sujetos obligados, así como la generación de vías de intercambio de información sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, crean círculos virtuosos en pro de el acceso a la información pública¹⁰, como se observa en la gráfica 3.6.

¹⁰ Aun que es tema de otro estudio el hacer una comparación de los resultados obtenidos hasta 2019 vs los obtenidos en la evaluación de 2022 en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de instituciones, es de interés observar como afecto el cambio de administración federal y con ello todos los cambios y movimiento de personal que se da en todas las instituciones que pertenecen al poder ejecutivo.

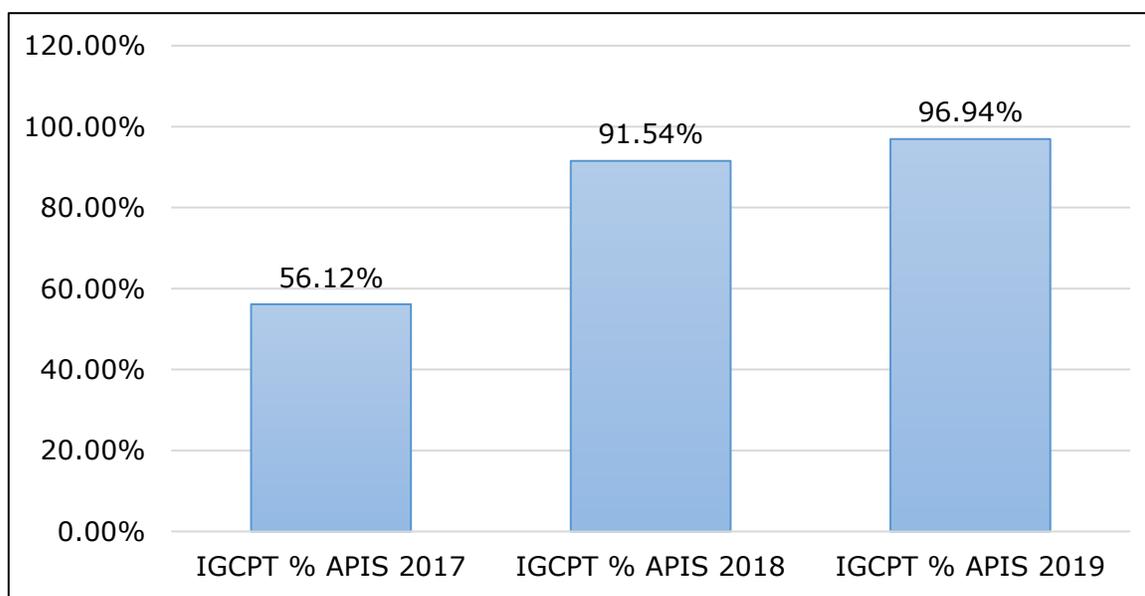
Gráfica 3.6 Resultados comparativos del IGCPT 2017, 2018 y 2019 de las administraciones portuarias



Fuente: Elaboración propia con datos de las memorias técnicas de evaluación vinculante de 2017 a 2019.

De esta forma es evidente que el aumento en el valor obtenido en el índice promedió de cumplimiento a las obligaciones de transparencia de las APIS revela que el órgano garante sí es un mecanismo efectivo que corrige la falla de mercado en la sub-provisión de información pública por parte de las entidades sujetas a cumplir las obligaciones de transparencia que establecen la Ley General y Federal de Transparencia, como se observa en la gráfica 3.7.

Gráfica 3.7 Evolución del IGCPT promedio del grupo de las APIS de 2017 al 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de las memorias técnicas de evaluación vinculante de 2017 a 2019.

Los efectos positivos generados en este grupo de sujetos obligados se pueden observar, inclusive, en las administradoras portuarias que fueron más renuentes a cumplir con la obligación de transparencia, por ejemplo: en 2017 Ensenada obtuvo un IGCPT de 21.17%, en 2018 de 88.89% y en 2019 de 98.48%; En 2017 Salina Cruz obtuvo un IGCPT de 26,22%, en 2018 de 95.52% y en 2019 de 90.24; por último, en 2017 Manzanillo obtuvo un IGCPT de 36.30%, en 2018 de 47.63 y en 2019 que, tras un proceso de sanción y medida de apremio que van desde 150 y hasta 1500 veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, obtuvo el 99.78%. reforzado la idea que el mecanismo coercitivo para eliminar la falla de mercado funciona.

En consecuencia, sobre los resultados obtenidos de la evaluación diagnóstica de 2017, si bien no fue posible realizar un análisis estadístico

comparativo sobre el nivel de cumplimiento en la carga de información al SIPOT ex-ante, si dejar ver la importancia que cada sujeto obligado, del ámbito federal, prestó al cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, mismo que se refleja en el IGCTP, lo que en una primer instancia puede revelar que ante la inoperatividad del mecanismo sancionatorio que elimine la falla de mercado, los agentes no tienen estímulos a cumplir cabalmente con esta obligación, ya que no hay temor de ser sancionados por su incumplimiento, sin embargo, en la evaluación vinculante de 2018 y 2019 se observaron mejoras sustanciales en el nivel de cumplimiento a esta obligación, toda vez que la ser vinculantes y ante un incumplimiento se activa el proceso de sanción que incentivó a los servidores públicos a cumplir con dicha obligación.

Ahora bien, respecto al estado que guardan las vistas ordenadas por el Pleno del INAI en las resoluciones a los órganos internos de control en los sujetos obligados y demás autoridades competentes, el Pleno del INAI impuso 100 medidas de apremio de octubre 2018 a septiembre 2019 por incumplimiento de las resoluciones emitidas por el Pleno del Instituto como se observa en el cuadro 3.7.

Cuadro 3.8 Medidas de apremio impuestas por el INAI octubre de 2018 – septiembre 2019

Periodo	Medidas de apremio impuestas	Amonestaciones Públicas	Multas	Medidas de apremio Impugnadas
2018	2	1	1	1
2019	98	32	66	10

FUENTE: INAI, Secretaría Técnica del Pleno, Dirección General de Cumplimientos y Responsabilidades.
 *Medidas de apremio impuestas por incumplimiento de las resoluciones emitidas por el Pleno del Instituto en los medios de impugnación en materia de acceso a la información, así como el incumplimiento de los sujetos obligados derivados de los procedimientos de verificación y denuncia por incumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Revelando que en la verificación vinculante de 2018 los procesos de sanciones fueron 5 en total, de las cuales 2 fueron medidas de apremio y una de ellas fue impugnada. A diferencia de los procedimientos que se reportaron en 2019, donde se reportaron 98 medidas de apremio impuestas de las que 10 fueron impugnadas. Este incremento de procesos sancionatorios de 2018 en comparación con 2019 se puede explicar a través del mismo proceso de la verificación vinculante, ya que estos se realizan hasta que la verificación vinculante concluye para cada sujeto obligado, lo que quiere decir que el grueso de la información necesaria para iniciar un proceso de sanción o apremio se tiene a partir del mes de enero del ejercicio siguiente, toda vez que es el periodo en que se cuenta con los resultados finales de dicha verificación. Lo que quiere decir que la información de sanciones impuestas proviene de los procesos de sanción finalizados de los incumplimientos en la verificación de 2018.

Conclusiones

Tras el análisis anterior, podemos deducir que el mecanismo de verificación vinculante impuesto para el cumplimiento a las obligaciones de transparencia que implementó el organismo garante a los sujetos obligados funciona, de tal forma que tiende a eliminar las externalidades. Tal como se observó en el periodo de 2018 y 2019 en contraste con los resultados obtenidos en la evaluación diagnóstica de 2017.

Uno de los ejemplos más claros de este hecho son las Administradoras Portuarias Integrales, donde el promedio del índice de cumplimiento de las dieciséis APIs pasó de 56.12 por ciento en 2017 a 96.94 por ciento para 2019, que claramente revela que el órgano garante funciona como un mecanismo que inhibe que los servidores públicos incurran en la falta de publicación de la información que generan y repercute directamente en un mayor acceso a la información pública para los ciudadanos.

Cabe señalar que, los sujetos obligados que alcanzaron un índice de cumplimiento entre el 95.00 y el 99.99 por ciento solo se les instó a solventar los requerimientos faltantes, sin que el INAI impusiera una medida de apremio, aunque sí dio conocimiento al órgano interno de control para que este aplicara las medidas administrativas que considerara pertinentes. Sin embargo, en este rango del IGCPT se crea un punto de opacidad o incumplimiento, toda vez que al no haber algún tipo de sanción a la que el órgano garante de seguimiento, no se sabe si estas fueron solventadas, por lo tanto, el mecanismo comienza a tener fallas, generando un incentivo negativo para el cumplimiento de los sujetos obligados, ya que los servidores públicos buscarán cumplir, cuando menos, con el nivel mínimo de cumplimiento que los libre de una medida de apremio y/o una sanción de su OIC.

Respecto a los sujetos obligados con índices de cumplimiento menores al 95 por ciento, el INAI inició el proceso correspondiente, para determinar la aplicación de una medida de apremio al servidor público que resultara responsable, además de dar notificación al órgano interno de control para que determinara las medidas sancionatorias que considerara pertinentes, sin embargo, no es un proceso expedito, es un largo proceso para que el órgano garante resuelva sobre la implementación de la medida de apremio, así como de su efectiva ejecución. Revelando que se deben revisar los procesos internos de la dirección general a cargo de dicha acción, así como de la coordinación entre las direcciones generales involucradas para lograr este fin.

Otro problema que ocasiona que el proceso de sanción y/o apremio no sea expedito es que, ante una alta rotación del personal que sufren las unidades administrativas y de transparencia de los sujetos obligados, se hace difícil ubicar al servidor público en quien cae esta medida, por lo que el temor a ser sancionado fue perdiendo fuerza, ya que revela que la probabilidad de una medida de apremio y/o una sanción administrativa inmediata y efectiva es baja. Esta situación se agudizó posterior a la evaluación vinculante de 2019.

Asimismo, la rotación de personal al interior de las direcciones generales que integran al órgano garante se traduce en un costo de oportunidad de mejorar los procesos internos, a través de mesas de trabajo donde se viertan las opiniones de los servidores públicos operativos y de mandos medios, aprovechando su experiencia y la detección de estas áreas de oportunidad.

Una externalidad que afecta a solidificar la cultura de la transparencia son los cambios de administración pública que se dan cada seis años, como lo

fue el de 2018 – 2024, ya que generan rotación de personal que se traduce en pérdida de capital humano capacitado en los sujetos obligados.

Aunque esta distorsión está completamente fuera del control del órgano garante, disminuir a su mínima expresión los efectos que causa, sí está en su control, principalmente haciendo valer su mecanismo sancionatorio de una forma más expedita, ya que los individuos reaccionan de forma adversa a sanciones económicas cargadas directamente a su salario, misma que hace efectiva SAT, impulsando a que los servidores públicos estén más proclives a ser capacitados, implementar y cumplir esta obligación.

Aunado a lo anterior, se deben fortalecer los programas de seguimiento y capacitación con detección de necesidades por sujeto obligado, a través de análisis cuantitativos con cruces de información obtenidos de las bases de datos que se han generado, así como determinar si es necesario fortalecerlas o si es necesario general alguna adicional que sea pertinente para poder realizar los análisis estadísticos necesarios, con el fin de reforzar los programas y estrategias de capacitación, seguimiento y acompañamiento de los sujetos obligados.

Así mismo, deberán solventar las áreas de oportunidad que afectan la identificación de los responsables específicos de los incumplimientos de las obligaciones de transparencia en los sujetos obligados, ya que este ha sido uno de los problemas a los que se ha enfrentado el órgano garante para hacer valer su mecanismo inhibitor de externalidades en la publicación de la información pública.

Respecto al proceso de verificación que realizan las Direcciones Generales de Enlace a los sujetos obligados, el órgano garante ha homologado directrices y criterios que deben seguir los servidores públicos encargados de realizar dichas verificaciones, sin embargo, lo que no han abordado es

en la implementación del proceso de verificación al interior de las direcciones generales, es decir, se dieron dos tipos distintos de implementar dicha verificación, el primero es repartiendo los sujetos obligados a verificar entre el número de servidores públicos que realizan la verificación, lo que implica que un servidor público tendrá que conocer la naturaleza jurídica de todos los sujetos obligados que le asignen, para así poder asesorar y verificar sobre las 48 fracciones comunes que le sean aplicables a cada uno, más las específicas de la Ley General y las correspondientes de la Ley Federal. Esto implica que la curva de conocimiento y especialización del servidor público se vuelve muy larga.

La segunda opción fue primero repartir de forma equitativa las fracciones comunes y, en su caso, específicas correspondientes a la Ley General entre los servidores públicos encargados de verificar y segundo asignar los sujetos obligados de los cuales sería responsable, solo como verificador encargado, haciéndolo responsable de verificar las fracciones referentes a la Ley Federal de sus sujetos obligados asignados.

Esta forma de repartición de trabajo, permitió una especialización más eficiente de los servidores públicos, así como la posibilidad de ir identificando aquellas áreas de oportunidad en la información reportada por fracción de cada sujeto obligado, mejorando las asesorías y el seguimiento al cumplimiento, mismo que repercute directamente en la calidad de la información reportada. Lo que fue congruente a simple vista con el proceso de denuncia por incumplimiento de las obligaciones de transparencia, cuyo proceso no se aborda en este proyecto.

De esta forma, la verificación por fracción converge a la homologación de los criterios de verificación de los servidores públicos entre verificaciones, además que al generar una externalidad positiva, toda vez que al momento

de realizar asesorías a los sujetos obligados de diferentes fracción, donde participan los verificadores convocados, también se capacitan entre ellos al momento que escuchan a sus compañeros, por lo que en un momento, pueden llegar a dar una primera guía en caso de ser necesario.

Por último, más no menos importante, si los mexicanos deseamos que el derecho a la transparencia se ejerza y sirva con su propósito de mecanismo que corrija las fallas de mercado en la generación y provisión de la información pública, no basta solo con el trabajo interno que haga el organismo garante, sino que se debe cultivar el ejercicio de este derecho en la ciudadanía haciéndolo una cultura transgeneracional que arraigue una rendición de cuentas transparente y solamente esto se puede lograr a treves de ser integrada al programa educativo nacional desde el nivel básico y hasta el nivel universitario.

Asimismo, como sociedad se debe exigir que se realicen las reformas necesarias para que todos los organismos e instituciones que estén encargadas de la vigilancia de las personas servidoras públicas sean constitucionalmente autónomas, para no subordinar el ejercicio de sus facultades de quienes trabajan en el Gobierno, incluido el presidente nacional, ya que actualmente no es así y existen incoherencias en su lógica funcional, tal es el caso del órgano interno de control a nivel federal y estatal el (OIC), ya que el titular de esta dependencia es el secretario de la Secretaría de la Función Pública quien es a su vez un miembro del gabinete federal, que son nombrados y removidos a capricho del presidente de la república. Esta situación es un claro conflicto de intereses al momento de que se tenga que realizar sanciones al que es su jefe superior, el presidente.

Sin estos cambios estructurales, estratégicos, integrales y coordinados entre dependencias, el mecanismo de corrección no está completo y no es completamente efectivo.

Asimismo, hace falta implementar mecanismos de coordinación interinstitucional entre el órgano garante y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), ya que es la que tienen la facultad de auditar la información que generan las instituciones y, así fortalecer la veracidad de la información que publican las instituciones públicas.

Bibliografía

Ackerman, J. M. & Sandoval, I. E. (2005) Leyes de Acceso a la Información en el Mundo. Cuadernos de Transparencia No. 4, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1804/4.pdf>

Ayala Espino, José (2003), Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar, México: Fondo de Cultura Económica: Recuperado de: <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/199/197>

Carpizo, J. y Villanueva, E. (2001). El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regularización en México, México: UNAM, Recuperado de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/94/6.pdf>

Gilberto Giménez. (2005). Consejo Nacional de la Cultura y las Artes: La cultura como identidad y la identidad como cultura. México.: academia.edu. Recuperado de <https://scholar.google.com.mx/citations?user=3s9SsL0AAAAJ&hl=es&oi=sra>

Gilberto Jiménez, 2005. La cultura como identidad y la identidad como cultura. Instituto de Investigaciones, Sociales de la UNAM.

Gosseries, A. (2006). Debate: Transparency. Swiss Political Science Review. 12(3) 83-133.

H. Varían, (2007, 4ª Edición) Microeconomía Intermedia, Editorial McGraw Hill.

INAI, (2017). Informe de labores 2017, edición impresa, Distribución Gratuita.

INAI, (2018). Informe de labores 2018, edición impresa, Distribución Gratuita.

INAI, (2019). Informe de Labores 2019, Recuperado de: https://lasillarotarm.blob.core.windows.net/docs/2020/02/07/informe_elaboresinai2019compressed.pdf

Marx, K. (1981). Contribución a la crítica de la economía política. SIGLO XXI Editores.

Natera, A. (2004) La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular.: Documentos de trabajo y Política y Gestión de: <https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/590/cpa040202.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Olivera Gómez, D. A. (2011). La rendición de cuentas en la gestión pública de México. Ciencia Administrativa, 1. Recuperado de: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/11/004Rendicion2011-1.pdf>

Ricardo Cortés Ontiveros, (2017). La transparencia en México: Razón, origen y consecuencias, Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, recuperado de: <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2005.244.61566>

Rosendorff, Bryan Peter and Doces, John A., Democracia y Transparencia. Revista suiza de ciencia política, vol. 12, No. 3, págs. 99-112, octubre de 2006, disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1003053>; https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1003743_code277512.pdf?abstractid=1003053&mirid=1

Ricardo Uvalle Berrones, Gobernabilidad, Transparencia Democracia y Transparencia. Revista suiza de ciencia política, vol. 12, No. 3, págs. 99-112, octubre de 2006, disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1003053>;

https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1003743_code277512.pdf?abstractid=1003053&mirid=1

Shedler, A. (2004) ¿Qué es la rendición de cuentas? IFAI. México. P. 11-16

Strauss, Claudia and Quin, Naomí, 2001. A cognitive theory of cultural meaning. Cambridge. Cambridge University Press. Recuperdo de: <https://vdoc.pub/download/a-cognitive-theory-of-cultural-meaning-2m1smp3j6qig>

Uvalle, R. (2008) Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. Revista Mexicana de ciencias políticas y sociales, 50(203), Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/421/42120305.pdf>

Uvalle, R. (2008). Revista UNAM: Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado.: Revista mexicana de ciencias políticas y sociales. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/41995/38119>