

ERMV
LL

09

El avance de la transparencia en México desde una óptica federalista

MARÍA JOSÉ MONTIEL CUATLAYOL



FEDERALISMO
RESPONSABLE
EN MÉXICO



CIDE



KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

El avance de la transparencia en México desde una óptica federalista

Sobre las autoras: María José Montiel Cuatlayol es maestra en Administración y Políticas Públicas por el CIDE, licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de las Américas-Puebla, actualmente es investigadora en temas de transparencia, rendición de cuentas y anticorrupción en The World Justice Project en México. Carmen Elena Castañeda Farrill (asistente de investigación) es licenciada en Ciencia Política por el CIDE y con experiencia de investigación en temas de transparencia, igualdad de género y estudios legislativos.

Primera edición: Noviembre de 2021.

D.R. © Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Las características de esta publicación son propiedad de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

ISBN: En trámite

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos patrimoniales.

Esta publicación es parte de un proyecto realizado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) gracias al generoso apoyo financiero de la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Las opiniones en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista de la KAS o el CIDE.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico.

Contenido



FEDERALISMO RESPONSABLE EN MÉXICO

Presentación.....	4
Introducción.....	5
Primera parte: las reformas normativas y el marco institucional vigente	8
1. <i>Las primeras reformas</i>	8
2. <i>Beneficios de la reforma constitucional y el nuevo régimen de transparencia</i>	11
3. <i>La adaptación a las reformas: un nuevo diseño institucional</i>	12
4. <i>Las últimas reformas: autonomía y la agenda de apertura institucional</i>	14
Segunda parte: caracterización de la transparencia desde una el ámbito estatal	16
1. <i>Consideraciones metodológicas</i>	16
2. <i>Transparencia reactiva y activa</i>	17
2.1 <i>Oferta</i>	17
2.1.1 <i>Las capacidades de los sujetos obligados a nivel estatal</i>	17
2.1.2 <i>Las capacidades de los organismos garantes de la transparencia</i>	23
2.2 <i>Demand</i>	30
3. <i>Transparencia proactiva</i>	35
3.1 <i>Oferta</i>	35
3.2 <i>Demand</i>	37
4. <i>Sustento de la transparencia</i>	38
4.1 <i>Oferta</i>	38
Conclusiones.....	42
Referencias bibliográficas.....	44

09

Presentación

Para la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) en México es un privilegio colaborar con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en este esfuerzo por desarrollar conocimiento científico para realizar un diagnóstico y mapeo sobre un tema tan relevante para la realidad política de México, como lo es el federalismo. En la KAS, estamos firmemente comprometidos con la democracia representativa, el estado de derecho, las relaciones internacionales y la economía social de mercado. Contamos con más de 100 oficinas en el extranjero y desarrollamos proyectos y actividades en más de 120 países, a través de programas nacionales y regionales. Para nosotros y nuestro quehacer a nivel global, la persona está en el centro de atención de toda acción política, con su dignidad inconfundible, sus derechos y obligaciones. En México, queremos contribuir a la consolidación y profundización de la democracia como sistema político y forma de convivencia para que las personas puedan vivir en libertad y con dignidad.

El federalismo es una forma de organización política que une estados y otro tipo de entidades políticas en torno a un sistema político común de una manera que permite que cada una de sus partes mantenga su propia integridad e identidad en el marco de un espacio de nación común. Los sistemas federales logran estos objetivos estableciendo requerimientos básicos para el diseño y la implementación de políticas a través de la negociación para que cada uno de los miembros puedan compartir el proceso y la ejecución de las decisiones que se toman. Existen distintos sistemas políticos que se hacen llamar federales y que difieren en muchos sentidos entre ellos. No obstante, algunas características y principios son comunes entre todos los sistemas verdaderamente federales. Mantener el balance entre las entidades políticas que conforman un sistema federal no es una tarea sencilla, por lo que cualquier arreglo de este tipo presenta retos importantes. De forma casi natural, todos los federalismos se han ido ajustando a través del tiempo con el objetivo de encontrar los mecanismos más adecuados para un funcionamiento óptimo. La principal razón es que, cuando estos arreglos institucionales funcionan de mejor manera, se cuenta con ventajas para la toma de decisiones y la provisión de los servicios en los distintos ámbitos de gobierno. Asimismo, el mayor control democrático y una mejor rendición de cuentas en las estructuras federales, permite una mejor implementación y coordinación de las políticas públicas. Esta mejora continua por parte de las entidades que conforman un federalismo con el objetivo de brindar mejores condiciones de vida a sus habitantes: es lo que en este trabajo denominamos **“Federalismo Responsable”**.

Esto es cierto para el contexto mexicano, pero también para un país como Alemania, que comparte con México la estructura federal como forma de organización política. En el contexto alemán, el federalismo ha sido parte integral de su proceso de conformación como un estado nación en la unificación alemana del siglo XIX. Diversos estados independientes, como Prusia, Bavaria o Sajonia optaron por unirse en una Confederación de Estados, que posteriormente se transformaría a través de los años en lo que hoy conocemos como la República Federal de Alemania. Así, no es posible entender la realidad política que vemos hoy en Alemania sin el federalismo. En el caso mexicano, el federalismo se instauró por primera vez en 1824 con la implementación de la primera Constitución, al poco tiempo de haber obtenido su independencia de España en 1821. Tras un periodo de cambio a una República Centralista en 1835, para 1846 regresó la estructura federal para quedarse como forma de organización política por excelencia. Es decir, en México, como en Alemania, el federalismo ha sido parte del ADN político desde los inicios. En este sentido, el análisis y la implementación de reformas para su mejor funcionamiento es un objetivo central de cualquier sistema federal, por lo que, como KAS México, nos entusiasma formar parte de este estudio de la mano del CIDE, en quienes hemos depositado una vez más nuestra confianza debido a su destacado rigor metodológico y excelencia académica. También se han sumado especialistas de instituciones como el Instituto Nacional de Salud Pública, el World Justice Project, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Panamericana. A todos ellos nuestro sincero agradecimiento por tan destacado esfuerzo. Estamos convencidos de que este análisis se convertirá en una referencia y una herramienta útil para los principales actores y tomadores de decisiones de los distintos órdenes de gobierno, especialistas y el público en general interesado en el tema.

Este trabajo está estructurado en distintas partes analíticas que conforman un todo, al igual que en las estructuras federales. El primer documento realiza una caracterización demográfica, social y económica de las entidades federativas en México. A partir de este diagnóstico general, el lector encontrará información relevante sobre cuál ha sido la evolución y cuál es la situación en la que se encuentran las entidades federativas, tomando en cuenta los principales indicadores por entidad. La segunda parte de este estudio está compuesto por análisis particulares de ocho áreas de política pública: capacidades fiscales y desarrollo económico; profesionalización y modernización; salud pública y COVID-19; administración electoral y democracia; ciencia, tecnología e innovación; internacionalización; sistema penal y estado de derecho; y transparencia. Estamos convencidos de que el análisis sobre la base de temáticas particulares permitirá realizar una mejor evaluación del desempeño de las entidades federales y proponer posibles soluciones a problemas específicos.

Ing. Hans-Hartwig Blomeier
Director de la Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS) México

Introducción

“Si se trata de un derecho fundamental, no debería existir en principio ninguna razón para que el origen o la residencia de los ciudadanos determinen qué tipo de información pública tendrán a su alcance.” (Merino, 2006)

En México se ha consolidado un marco jurídico e institucional en materia de acceso a la información y transparencia acorde con los mejores estándares internacionales. De acuerdo con la “Calificación global de acceso a la información” (*Global Right to Information Rating*, en inglés) desarrollada por las organizaciones “Access Info” de Europa y el Centro de Derecho y Democracia (*Access Info and Center for Law and Democracy*) y cuya metodología es una de las más completas y comprehensivas en este tipo de estudios (García, 2016), el marco normativo mexicano se posiciona dentro de las 10 mejores leyes en la materia a nivel global con 138 de 150 puntos, esto según la última medición disponible (2020).¹ Esta calificación es el resultado de siete atributos² que permiten inferir qué tanto el marco normativo permite o facilita el ejercicio del derecho a la información pública.

Alcanzar este estadio normativo ha implicado una serie de reformas y demandas de diversos colectivos ciudadanos, al ser la reforma constitucional de 2014 y la consecuente publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 uno de los avances recientes más significativos. De entonces a la fecha, tanto a nivel federal como al interior del país, la apuesta por la transparencia ha implicado cambios legales, institucionales, organizacionales y diversas maneras de entender el marco normativo para llevarlo al ámbito de la gestión pública.

En ese sentido, trascender al calificativo de los instrumentos comparados que definen si una ley es completa, comprehensiva o de avanzada resulta insuficiente para entender si, en efecto, el derecho de acceso a la información se ejerce plenamente en el territorio nacional: mejores leyes de transparencia no necesariamente se reflejan en el mejor ejercicio de los derechos. (Lidberg, 2006) En contraste, se hace necesario entender los cambios del andamiaje normativo e institucional en México y revisar el estado actual de la transparencia para comprender las implicaciones de estas reformas en el quehacer cotidiano de las unidades administrativas gubernamentales y del ejercicio de la ciudadanía a lo largo del país. Ello permitirá darnos una mejor idea sobre si las reformas han logrado establecer un contexto institucional más uniforme que pueda ayudar a dilucidar si en México existe un federalismo responsable en materia de transparencia.

¿Qué se entiende por federalismo responsable en materia de transparencia?

En la medida en que cualquier demanda de información pueda ser cubierta efectivamente, sin importar en qué entidad federativa se ejerza el derecho de acceso a la información (DAI, en adelante), es que podrá considerarse un federalismo responsable en materia de transparencia. Esta es la pregunta e hipótesis de investigación que intentaré resolver a lo largo del documento. Esto supone que, independientemente de las prácticas organizacionales en materia de transparencia, y al existir un marco normativo uniforme, contenido tanto en la Constitución como en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, LGTAIP), y sus referentes estatales, la experiencia de la ciudadanía al acceder a la información debería derivar en un resultado similar provenga del estado que sea.

La apuesta del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT en adelante) fue el establecimiento de un Consejo Nacional que guiará este proceso de uniformidad y estandarización.³ La atribución central de este Consejo es establecer un piso mínimo mediante la emisión de lineamientos para la coordinación, colaboración, promoción y difusión en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales.

¹ De acuerdo con la medición más reciente (2020), los países mejor evaluados en función de su marco normativo en materia de acceso a la información son: 1) Afganistán (139 pt.); 2) México (136 pt.); 3) Serbia (135 pt.); 4 Sri Lanka (131 pt.); 5) Eslovenia (129 pt.); 6) Albania (127 pt.); 7) India (127 pt.); 8) Croacia (126 pt.); 9) Liberia (124 pt.) y 10) El Salvador (122 pt.). Para conocer más detalles de la medición se pueden consultar los resultados y metodología en: <https://www.rti-rating.org/>.

² Las siete áreas temáticas que considera la medición son: 1) el derecho de acceso, 2) alcance, 3) procedimientos para presentar solicitudes 4) excepciones y denegaciones, 5) apelaciones, 6) sanciones y protecciones y 7) medidas promocionales o de apremio.

³ El Consejo Nacional del SNT está integrado por el Instituto Nacional de Transparencia, como cabeza de este organismo, los organismos garantes estatales, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Sería ingenuo esperar resultados perfectamente homogéneos en esta agenda. El trayecto de la transparencia en las entidades federativas ha sido afectado no únicamente por el contexto institucional en el que se enclavan las unidades encargadas de hacer valer el derecho de acceso a la información y de transparentar la información pública gubernamental, son diversos factores los que pueden explicar la variación y heterogeneidad entre las instituciones públicas (Ríos, 2015). Más aún, importa también la demanda de la información y la utilidad que se le dé a la misma.

Por lo que, pensar en una lógica federalista, no significa que deban instrumentarse las mismas políticas de transparencia para asegurar el derecho de acceso a la información. Si bien el derecho debe ser universal para la ciudadanía, el ciclo de la política pública de transparencia supone, como lo explica (Merino, 2006), “un proceso de adaptación diferenciado entre los gobiernos que componen la federación, dadas las condiciones organizacionales propias de cada uno”. Es así como, garantizar el efectivo acceso a la información y revertir las asimetrías de información es parte de la misión que persigue el propio SNT desde su diseño institucional con la confluencia de las representaciones estatales. Allí es donde deberían cerrarse las brechas y la heterogeneidad.

De esta manera, el presente se estructura en tres apartados. En el primero, describe de modo general las últimas reformas que han configurado el marco normativo vigente y el actual sistema institucional de transparencia. Así se hace un repaso de las reformas constitucionales del Artículo 6° y la garantía del derecho a saber; la reforma de 2014, la publicación de la LGTAIP, la configuración del Sistema Nacional de Transparencia y el diseño de un Sistema Nacional de Archivos.

El segundo apartado ofrece un panorama general del estado de la transparencia en el país desde una óptica estatal. Para esta segunda parte se toman en cuenta tres dimensiones o alcances de la transparencia: 1) **la transparencia activa y reactiva**; es decir aquella que proviene de alguna obligación descrita en la norma o se deriva de una solicitud de acceso a la información; 2) **la transparencia proactiva**, en la que se categoriza toda la información que los entes públicos o sujetos obligados publicitan más allá de sus obligaciones de transparencia, y 3) **el sustento de la transparencia**, entendido como la plataforma de gestión documental y archivos sobre la cual se basa el quehacer gubernamental en esta materia. Asimismo, este análisis se desarrolla a partir de las siguientes perspectivas: 1) la oferta de la información y 2) la demanda o experiencia de las personas al acceder a la información y/o interactuar con sus gobiernos. Para el sustento de la transparencia, el análisis se realiza a partir de la oferta y la capacidad en la gestión documental dadas las restricciones de información para el caso de la demanda.

Hacia la última parte se hace una reflexión sobre las implicaciones y hallazgos presentados, en un apartado de recomendaciones generales para mejorar las condiciones de transparencia a nivel estatal.

Advertencia para quienes leen este documento

El presente no aborda el trayecto en materia de protección de datos personales, que como particularidad en México ha ido aparejado con las reformas en materia de transparencia, mientras que en otros países se las ha considerado como temáticas separadas. Tras las reformas constitucionales, desde 2007 junto con el derecho de acceso a la información se ha incorporado el derecho a la privacidad y a la libre determinación informativa de las personas (Diario Oficial de la Federación, 2010), esto es, la información asociada con los datos personales tiene claras limitaciones, y va en contrasentido de la divulgación y publicidad de la información pública (García Ricci, 2013). En efecto, uno de los debates vigentes es la ponderación entre ambos derechos y los límites en la accesibilidad de la información por cuestiones de privacidad. Sin embargo, para efectos del presente no profundizare en este tema.

El interés, en cambio, deviene de poder entender si en los últimos años en México se ha podido configurar un piso mínimo que supone que el ejercicio del derecho de acceso a la información esté garantizado, con lo que se cumple con una condición necesaria de la transparencia. Esta perspectiva de “mínimos” no se contrapone con la existencia de agendas más ambiciosas en materia de transparencia. El supuesto es que, si el DAI se ejerce efectivamente en las entidades federativas en México, el principio de transparencia está implícito en las políticas, programas y acciones de las entidades públicas. Más aún, si el DAI se garantiza, es esperable que los gobiernos estén instrumentando iniciativas de transparencia más sofisticadas como políticas y prácticas de transparencia proactiva, mecanismos de participación para la transparencia, ejercicios de gobierno abierto y políticas de gestión documental.

A este respecto, es pertinente señalar brevemente las diferencias que existen entre el acceso a la información y la transparencia. El acceso a la información es un derecho consagrado en el Artículo 6° Constitucional que refiere a que “toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública” (CPEUM, Artículo 6°). En tal sentido, el DAI se entiende como una condición necesaria de la transparencia pues “sin derecho a la información no hay transparencia”; pero esta es solo un aspecto que la define.

La transparencia, en cambio, es una cualidad de las organizaciones y se refiere, en un sentido más amplio, al entramado de procesos de “creación y gestión de información; los criterios de clasificación de la información; y los procedimientos de acceso a la misma que crean e implementan las organizaciones públicas o gubernamentales” (Cejudo, López Ayllón, & Ríos Cázares, 2012). Esta precondición enmarcada en el ejercicio del DAI es la puerta para hacer de la transparencia un bien público y que impacte en beneficios democráticos y sociales más amplios. (Fierro Ferráez, 2018) Al acceder a la información que está en posesión de las instituciones, la ciudadanía puede conocer sus derechos, resolver problemas cotidianos, reconocer y evaluar el quehacer público y, en un sentido amplio, propiciar esquemas de rendición de cuentas. A su vez, el DAI y el avance en transparencia abren otros espacios para la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y el involucramiento en la resolución de los problemas de manera colaborativa entre la sociedad y su gobierno (INAI - SNT, 2016).

El conjunto de normas, procedimientos y capacidades institucionales en transparencia tienen el potencial de facilitar el actuar gubernamental, así como de resolver las necesidades de información de la ciudadanía. Pero es innegable que el primer peldaño del DAI debe estar asegurado; más aún, cualquier política de transparencia para ser exitosa tendría que considerar en su *núcleo duro* la garantía del derecho a saber.

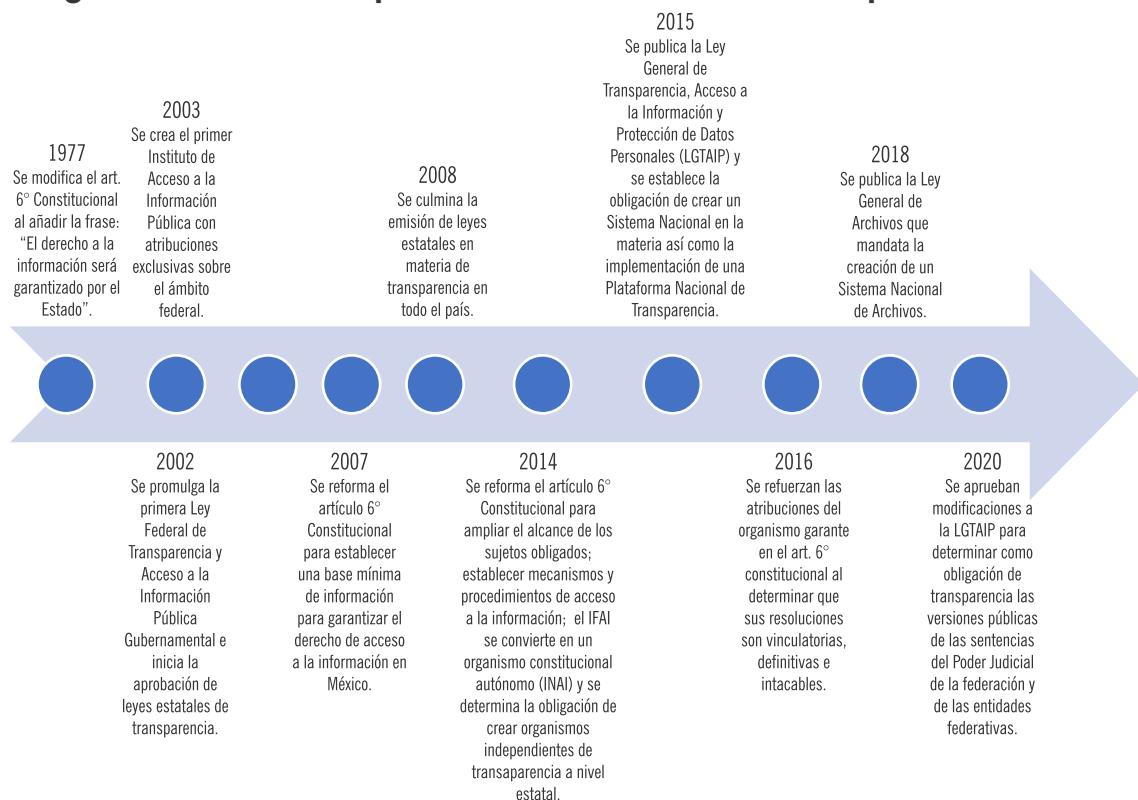
La aproximación para entender si en México existe un federalismo responsable en materia de transparencia y del derecho de acceso a la información se hará a partir del análisis de información estadística y pública proveniente de fuentes de información oficial y algunos índices e información terciaria que permita entender el panorama de la transparencia en México. Los avances, coincidencias y divergencias entre entidades federativas darán más elementos para responder a la pregunta central que motiva este documento.

Primera parte: las reformas normativas y el marco institucional vigente

1. Las primeras reformas

El recorrido de reformas asociadas al DAI y la transparencia en México se puede identificar desde 1977 cuando se hace explícito que el Estado es el garante del derecho a la información.⁴ Sin embargo, en las últimas décadas del siglo XX, la garantía del derecho no se correspondía claramente con un entramado institucional ni normativo que permitiera hacerlo exigible, y tampoco se habían formulado leyes reglamentarias que permitieran cumplir con lo establecido en la Constitución. Es hasta la emisión de la primera Ley federal de transparencia en 2002, que derivó en la creación en 2003 del primer Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para el ámbito federal, que se puede identificar una etapa más progresista en materia de reformas de la transparencia en el país.

Diagrama 1. Línea de tiempo: las reformas en materia de transparencia en México



Fuente: elaboración propia con base en (García, 2016); (INAI, 2018).

Otra de las reformas clave se registra el 20 de julio de 2007 que modificó el Artículo 6º constitucional para considerar que toda la información en posesión de las autoridades es pública salvo que exista alguna clara excepción. Este cambio además fue significativo porque desde entonces cualquier persona puede realizar una solicitud –gratuita– de acceso a la información sin necesidad de probar su estatus jurídico ni ofrecer explicación sobre el propósito de su petición.

Pero sin duda, el mayor avance suscitado al momento fue la reforma constitucional de 2014. Este cambio permitió incluir el principio de *máxima publicidad* y amplió el alcance de la obligatoriedad de otorgar información a cargo de diferentes entidades públicas en diversos ámbitos y los tres órdenes de gobierno; la clave es que a partir de entonces todas aquellas instancias que utilizan recursos públicos están sujetas al cumplimiento y garantía del DAI.

⁴ Aunque cabe decir que solo era una garantía exigible por los partidos políticos. (Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, sexta parte).

“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de **máxima publicidad**” (CPEUM, Artículo 6°).

Finalmente, destaca la previsión de que “los sujetos obligados deberán **documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones**, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información” (CPEUM, Artículo 6°). Este ajuste normativo, como se analizará más adelante, tiene implicaciones concretas en la emisión de lineamientos en materia de archivos y gestión documental.

Previo a esta reforma, la garantía del DAI recaía en un mosaico muy heterogéneo a nivel local. Las primeras leyes emitidas en la materia datan de 2002, paulatinamente en los estados se fue legislando hasta que en 2008 en todo el territorio nacional se habían emitido leyes en esta materia.

Tabla 1. Emisión de las primeras leyes estatales de transparencia en México

Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Entidades federativas	1. Aguascalientes 2. Jalisco 3. Querétaro 4. Sinaloa 5. Ley Federal de Acceso a la Información Pública	6. Colima 7. Ciudad de México 8. Durango 9. Guanajuato 10. Morelos 11. San Luis Potosí	12. Estado de México 13. Puebla 14. Quintana Roo 15. Yucatán	17. Baja California 18. Baja California Sur 19. Campeche 20. Chihuahua 21. Guerrero 22. Sonora	23. Chiapas 24. Hidalgo 25. Oaxaca	26. Nayarit 27. Tabasco 28. Tamaulipas 29. Tlaxcala 30. Veracruz	31. Coahuila 32. Michoacán 33. Nuevo León

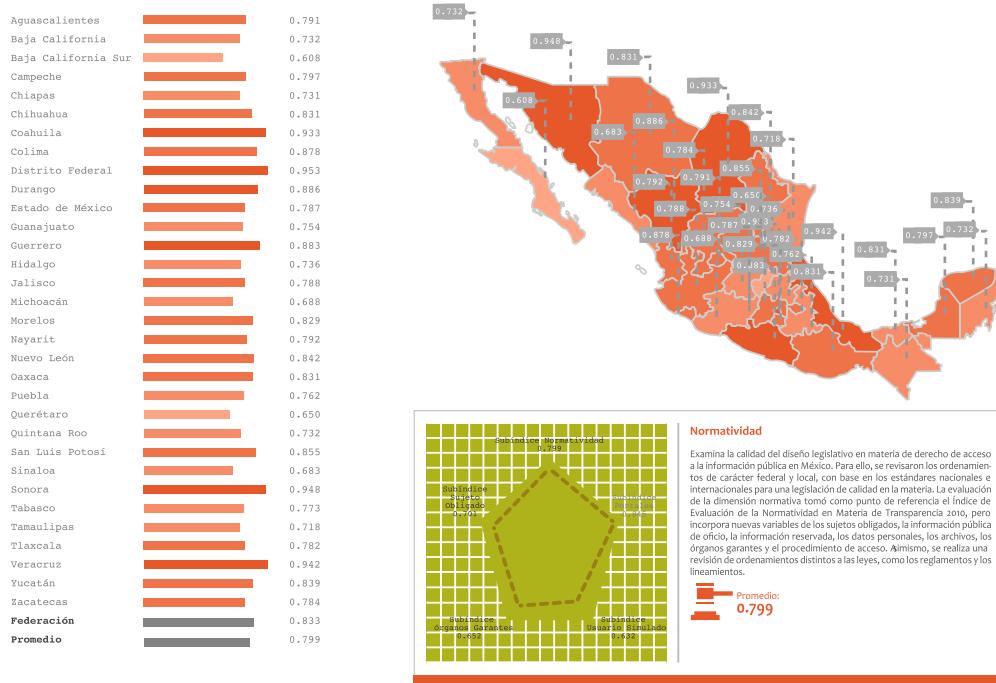
Fuente: Elaboración propia con base en López Ayllón, 2012.

En efecto, desde la academia como desde las organizaciones de la sociedad civil especializadas en la agenda de transparencia,⁵ una de las variables desde la que se evaluaba el avance de la transparencia a nivel estatal era la calidad del marco normativo. Para ilustrarlo, a continuación, se presenta un mapa que distingue las diferencias en el diseño jurídico y la calidad normativa en transparencia entre las entidades federativas hacia el 2014, año de la citada reforma constitucional. Para entonces, según la Métrica de Transparencia del CIDE, destacaban las leyes de Coahuila, Distrito Federal, Sonora y Veracruz. En el extremo opuesto, las leyes con una evaluación más baja fueron las de Querétaro, Baja California Sur, Sinaloa.

⁵ Las organizaciones de la sociedad civil FUNDAR, centro de análisis e investigación y Artículo 19, durante varias ediciones elaboraron el “Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)” entre cuyas dimensiones se incluía el aspecto jurídico del DAI a través de la revisión de las diferentes leyes estatales. Ver boletín en: <https://fundar.org.mx/derecho-la-informacion-la-mitad-de-las-legislaciones-estatales-reprobadas/>

Mapa 1. Calificación de la dimensión de normatividad a nivel estatal en México, 2014

Dimensión normatividad



Fuente: (CIDE, 2014) Mapa obtenido de: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Mapas>.

Merece una mención especial el contexto en el que se instrumentó la reforma de 2014. Este proceso legislativo fue paradigmático ya que por primera vez un amplio grupo de personas expertas y especialistas incidieron de forma puntual en el proceso y resultado legislativo, lo que actualmente podemos denominar como el despliegue de procesos de “Parlamento Abierto” (APA, 2015). De esta manera, de parte de diversas organizaciones de la sociedad civil se promovió junto con el Congreso de la Unión, la discusión y redacción, tanto de las reformas a la Constitución como la emisión de una Ley general en la materia. Estos grupos fueron el Colectivo por la Transparencia⁶ y la Red por la Rendición de cuentas.⁷

Producto de esta reforma, en México se aprobó un marco jurídico que desde entonces se ha reconocido a nivel internacional; la LGTAIP empató desde su primera versión con los criterios de la Red de Transparencia y Acceso a la Información⁸ y la Ley Modelo de la OEA.⁹ Con este paso, no solo se amplió el 6° Constitucional sino que mandató la configuración de un sistema institucional en materia de transparencia; el establecimiento de información mínima que debe publicarse “de oficio”, y la conformación de un organismo constitucionalmente autónomo encargado de hacer valer el DAI con sus entidades homólogas a nivel estatal.

No obstante, entre los argumentos que no lograron incorporarse en el cuerpo de la Ley está la restricción de información en otras previsiones legales, como el caso de los temas de seguridad nacional. En opinión de algunas organizaciones de la sociedad civil, se dejó abierta la posibilidad de crear normatividades alternas a la propia ley especial de transparencia y acceso a la información para regular el cuidado y salvaguarda que deban tener los sujetos obligados de información clasificada, con lo que diferentes ordenamientos a la LGTAIP pudieran ir en contra de los principios constitucionales. (Article 19 - Colectivo por la Transparencia, 2014).¹⁰

⁶ Este colectivo se conformó por las siguientes organizaciones: Alianza Cívica (www.alianzacicvica.org.mx), Article 19 (www.article19.org), Centro Mexicano de Derecho Ambiental (www.cemda.org.mx), Ciudadanos en Medios: democracia e información (www.ciudadanosenmedios.org.mx), Cultura Ecológica (www.culturaecologica.org.mx), DECA Equipo Pueblo (www.equipopueblo.org.mx), Fundar: Centro de análisis e investigación (www.fundar.org.mx), GESOC: Gestión social y participación (www.gesoc.org.mx), ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas (www.contraloriaciudadana.org.mx), Presencia Ciudadana Mexicana (www.presenciaciudadana.org.mx) y Sonora Ciudadana A.C. (www.sonoraciudadana.org.mx).

⁷ Esta Red en su momento se conformó de organizaciones, universidades agencias gubernamentales y centros de investigación: Para ver más sobre la Red, véase: <https://www.rendiciondecuentas.org.mx/que-es-la-red-por-la-rendicion-de-cuentas/>

⁸ Esta Red es financiada por el Programa EUROSocial+ para el desarrollo de un modelo que permita medir los avances y deficiencias en el derecho de acceso a la información en América Latina. Puede consultar más información en: <https://redrita.org/modelo-indicadores-rta-2/>

⁹ La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la información Pública fue aprobada el 8 de junio de 2010 y está disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf

¹⁰ Una de las agendas más controversiales en materia de transparencia es cómo frenar el (ab)uso en la figura de información reservada por motivos de seguridad nacional. Un caso reciente es la exigencia de organizaciones de la sociedad civil que han

2. Beneficios de la reforma constitucional y el nuevo régimen de transparencia

Esta reforma de transparencia ha sido la más significativa por la amplitud en la autonomía de los organismos garantes y su alcance a nivel nacional. Para resumir los logros significativos de la reforma, a continuación, subrayo algunos aspectos que han facilitado un contexto más homogéneo en el ámbito estatal: i) un solo marco normativo de referencia; ii) universo amplio de sujetos obligados; iii) emisión de un catálogo de obligaciones de transparencia comunes; iv) procedimientos estandarizados de acceso a la información, y v) una plataforma única de transparencia.

En principio, uno de los beneficios más claros fue la apuesta por uniformar un marco normativo que permitiera establecer un piso mínimo de definiciones y enfoques. Como se explicó líneas arriba, previo a la reforma, la regulación en materia de transparencia no era de carácter general y muchos sujetos obligados se regían por lineamientos y criterios propios, aunque en muchos casos, también emulaban la normatividad federal en la materia.

Esto impactó de manera muy clara en el ámbito estatal. Hasta entonces, las legislaturas locales habían afrontado la transparencia de modos muy diversos por lo que uno de los avances de esta reforma fue la armonización de leyes en clara referencia a la Ley general.

A la luz de la reforma constitucional del 2014 y la emisión de la LGTAIP se dio un proceso de armonización de las leyes a nivel local. En este proceso el INAI identificó algunos casos en los que la norma era contraria a lo dispuesto por el marco de referencia en la nueva ley secundaria, –hecho que revela la importancia de la autonomía del organismo garante nacional– así emprendió acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia por considerar que las leyes de Ciudad de México, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Querétaro Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, eran violatorias de la Constitución, en función de que se oponían y limitaban la transparencia y el acceso a la información, o bien, constituyan una omisión Legislativa (INAI, 2016-2017). Para 2018, en todo el territorio nacional se había completado el proceso de armonización en materia de transparencia.

Otro resultado fue una mayor claridad respecto de **quiénes deben considerarse como sujetos obligados de la Ley**. Tras la publicación de la LGTAIP se hizo la distinción de los denominados “OSOS: Otros sujetos obligados” o “nuevos sujetos obligados” para aludir a las instituciones que por primera vez fueron incluidas en las prescripciones de transparencia, tales como los partidos políticos; universidades públicas; sindicatos, fideicomisos con recursos públicos o entidades autónomas. A la fecha, al menos de jure es claro el mandato para todas las instancias que utilizan recursos públicos sobre cumplir con la garantía del DAI y las obligaciones de transparencia de la información pública.

En tercer lugar, actualmente existe un **catálogo de información estandarizado** al que deben apegarse los sujetos obligados. La emisión de la Ley general y la armonización de las leyes estatales han permitido definir 48 temas que deben publicarse de manera obligatoria (conforme al artículo 70 de la LGTAIP), sin necesidad de que medie una solicitud de acceso a la información. Esta previsión conocida como “obligaciones de transparencia” establece el estándar de la información que cualquier sujeto obligado –sea, por ejemplo, la Secretaría de Bienestar en Chiapas, el Tribunal electoral del estado de Morelos o el Ayuntamiento de Tehuacán en Puebla– deban publicar de manera regular.

En relación con los dos puntos anteriores, desde la norma se ha intentado resolver la pregunta sobre quiénes son sujetos de la Ley. Casos como los fideicomisos con recursos públicos, organismos descentralizados o incluso organizaciones beneficiarias y ejecutoras de recursos públicos también se deben sujetar a la normatividad de transparencia. Una de las salidas que se han utilizado para la definición del universo total de sujetos obligados, no sólo a nivel federal sino también en los estados, es la identificación de los padrones de sujetos obligados y la emisión de tablas de aplicabilidad. Estas tablas definen qué entidades, dependencias u organismos que ejecutan recursos públicos, deben cumplir con qué obligaciones de transparencia comunes y para ello deben publicarse en los sitios web de los organismos garantes. Lo que es un hecho, es que, si bien la Ley ha mitigado los espacios vacíos sobre quiénes deben de cumplir con la Ley, en la práctica, y como se ha documentado desde la Métrica de Gobierno Abierto, el número preciso del universo de sujetos obligados (SO en adelante) es variable, no necesariamente se cuenta con un padrón a nivel nacional y existen discrepancias entre las listas de SO de los organismos garantes y de los SO registrados en la PNT (CIDE-INAI, 2019).

En cuarto lugar, la norma se ha traducido en **procesos definidos para acceder a la información pública**. Destaca el estándar de la Ley general con el plazo máximo de 20 días hábiles para dar respuestas a

documentado y visibilizado los casos de vigilancia ilegal a cargo de entidades gubernamentales en México, tras el episodio denominado “Pegasus”- en la administración federal de E. Peña Nieto- mediante el que se denunció la contratación de este malware para propósito de hostigamiento de particulares y activistas. Este caso se ha hecho extensivo a la administración federal de A. López Obrador, sin que se haya podido acceder a información precisa sobre este tipo de contrataciones y adquisiciones, con el argumento de que su publicidad puede afectar la seguridad nacional. Para ver más sobre este tema véase: (R3D - Red en defensa de los derechos digitales, 2021)

las solicitudes de acceso a la información; la existencia de recursos para que la ciudadanía manifieste si se ha satisfecho su demanda de información (recursos de revisión); el anonimato para presentar solicitudes de acceso y la disposición de la información mediante mecanismos electrónicos.

En términos de gestión pública, la LGTAIP determinó que dentro de cada sujeto obligado debía instituirse una Unidad de Transparencia (UT). Este cambio implicó un menor impacto en las entidades y dependencias de los poderes ejecutivos, que desde 2002 han adaptado procesos internos de acceso a la información. Para aquellas entidades públicas que se sumaron a partir de 2014, cierto es que ha implicado procesos de ajuste institucional y nuevos arreglos organizacionales, pero en el balance “la existencia de una U[nidad de transparencia]T como ente clave de la transparencia institucional se ha normalizado, de tal suerte que, a la fecha, muy pocas organizaciones de la administración pública federal y nacional son ajenas a la obligación de contar con esta unidad” (Ríos Cázares, Castañeda, & García, 2017).

Por último, entre los mayores cambios, y que han derivado en un amplio proceso de adaptación en los últimos seis años, está la necesidad de integrar la información relativa a las obligaciones de transparencia en un **único repositorio de información**. Desde la Ley se previó la implementación de una Plataforma Nacional de Transparecia (PNT). Esta plataforma digital se ha venido alimentando por la información que las propias entidades federativas, bajo el liderazgo de sus organismos garantes estatales, han compartido a partir de los denominados “Sistemas Infomex”. La única excepción ha sido el caso del Estado de México, que ha desarrollado una plataforma propia.¹¹

Sin importar si en las entidades federativas los sujetos obligados hacen uso de plataformas electrónicas propias, por Ley es la PNT es el repositorio de información obligatoria de transparencia nacional.¹² En esta plataforma se incluye el también denominado “SIPOT” –sistema de información de portal de obligaciones de transparencia– mediante el cual los sujetos obligados ponen a disposición de la ciudadanía la información relativa a las obligaciones que se establecen tanto en la LGTAIP como en los ordenamientos locales, según les corresponda. Al acceder al sitio de la Plataforma además de conocer las obligaciones por sujeto obligado en cada entidad federativa (Módulo SIPOT), es posible realizar solicitudes de acceso a la información y presentar quejas en caso de no haber recibido la respuesta solicitada (Plataforma Nacional de Transparencia–SNT, 2021).

Recentemente, el 13 de septiembre de 2021,
dentro de la PNT se inició la implementación del nuevo
“Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información” (SISAI) 2.0.
En el SISAI 2.0 se pueden realizar solicitudes y, en dado caso, recursos de revisión,
en donde se vincula toda la información de las
anteriores solicitudes de Infomex en la federación y los estados.
(INAI, 2021)

3. La adaptación a las reformas: un nuevo diseño institucional

Además de permitir un marco de referencia similar, el nuevo régimen de transparencia en México derivó en el diseño institucional de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNT). Este arreglo tiene un fundamento de corte federalista al permitir la participación y representación del organismo constitucional autónomo federal –INAI– junto con los 32 organismos garantes estatales, el INEGI, la ASF y el AGN en la toma de decisiones colegiada.

Según se explica en su sitio web institucional, el SNT es:

“una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable”.

Para su operación, cuenta con un Consejo Nacional integrado por las instancias arriba enlistadas y se distribuye en 11 comisiones temáticas y cinco coordinaciones regionales:

¹¹ Para la gestión de solicitudes de acceso a la información, el organismo garante de transparencia en el Estado de México (INFOEM) cuenta con el SAIMEX – Sistema de Acceso a la Información Mexiquense. Para el caso de las Obligaciones de Transparencia tiene un apartado denominado “IPOMEX” en el que se despliega Información Pública de Oficio de los Sujetos Obligados del Estado de México y Municipios. Disponibles en: <https://www.saimex.org.mx/saimex/ciudadano/login.page> y <http://www.ipomex.org.mx/portal.htm>, respectivamente.

¹² De conformidad con lo previsto en los artículos 49, 50, fracción 11y 95, segundo párrafo de la Ley General; 91 de la Ley Federal; en relación con los numerales Quinto, Séptimo, Centésimo décimo y Centésimo décimo quinto de los Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia.

1. Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones
2. Comisión de Protección de Datos Personales
3. Comisión de Capacitación, Educación y Cultura
4. Comisión de Vinculación, Promoción, Difusión y Comunicación Social
5. Comisión de Tecnologías de la Información y Plataforma Nacional de Transparencia
6. Comisión de Archivos y Gestión Documental
7. Comisión de Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva
8. Comisión de Asuntos de Entidades Federativas y Municipios
9. Comisión de Indicadores, Evaluación e Investigación
10. Comisión de Derechos Humanos, Equidad de Género e Inclusión Social
11. Comisión de Rendición de Cuentas

A nivel regional, las entidades federativas se distribuyen de la siguiente manera:

1. Coordinación Región Centro
2. Coordinación Región Centro-Occidente
3. Coordinación Región Norte
4. Coordinación Región Sureste
5. Coordinación de Organismos Garantes

Mapa 2. Regiones del SNT



Fuente. Elaboración propia con información del SNT.

El rol del SNT es el establecimiento de los parámetros regulatorios y lineamientos base para implementar el marco normativo en todos los sujetos obligados del país. Esta articulación interinstitucional busca, justamente, cerrar las brechas en la interpretación de la Ley en diferentes temáticas conforme a las comisiones que conforman el sistema; dar elementos para la operación de los procedimientos de acceso a la información y normar criterios sobre el quehacer de los organismos garantes en el marco de sus atribuciones, tanto en términos de transparencia como en materia de protección de datos personales.

Por su parte, el abordaje de la transparencia necesariamente debe incluir la administración y gestión de la información pública, este debe ser su sustento. A este respecto, el nuevo diseño institucional del SNT fue precedente para la configuración de un sistema similar en materia de archivos. Es preciso destacar que las reformas asociadas a la gestión documental –al menos con la mirada puesta en el DAI– se discutieron de manera subsecuente a los cambios legislativos de transparencia. La materia de archivos, cierto es que contaba con un marco jurídico existente desde mucho tiempo antes a las reformas de transparencia, no obstante, hasta hace apenas un par de décadas se le había visto como un tema vinculado al acceso a la información y a propia la propia gestión pública. Esta disociación, explica, en parte, el incipiente desarrollo de la gestión documental en la agenda de transparencia. Como explica J. Nacif, “una de las causas para que el derecho a la información pública no se cumpla es que la administración pública ha descuidado la verdadera administración de documentos” (Nacif Mina, 2008).

Desde la LGTAIP, ya el artículo 129 refuerza lo previsto a nivel constitucional sobre la importancia de documentar el quehacer gubernamental:

"Los sujetos obligados deberán otorgar acceso a los Documentos que se encuentren en sus archivos o que estén obligados a documentar de acuerdo con sus facultades, competencias o funciones en el formato en que el solicitante manifieste, de entre aquellos formatos existentes, conforme a las características físicas de la información o del lugar donde se encuentre así lo permita. En el caso de que la información solicitada consista en bases de datos se deberá privilegiar la entrega de la misma en Formatos Abiertos" [énfasis añadido]. (Diario Oficial de la Federación, 2021)".

Con ello, a diferencia de un SNT medianamente institucionalizado y con cinco años de operación, es hasta el 15 de junio de 2018 que se emite la Ley General de Archivos y su mandato para la consecuente creación de un Sistema Nacional en la materia. El caso de los archivos se podría identificar como una reforma de última generación que viene a complementar el marco de transparencia. En este trayecto tanto el INAI como el SNT han fungido como instancias clave para la emisión de lineamientos específicos con el liderazgo del Archivo General de la Nación (AGN).

De este modo, el Sistema Nacional de Archivos está encabezado por el Consejo General de Archivos (CONARCH), instalado el 13 de septiembre de 2019 y que en el que confluyen las siguientes instancias:

- I. Titular AGN
- II. Titular SEGOB
- III. Titular SFP
- IV. Representante Cámara DIPUTADOS
- V. Representante C. SENADORES
- VI. Representante del PJF
- VII. Comisionado INAI
- VIII. Integrante de la junta de gobierno del INEGI
- IX. Titular de Auditoría Superior de la Federación
- X. Titular del Banco de México
- XI. El presidente de cada uno de los Consejos locales (estatales)
- XII. Representante Archivos Privados
- XIII. Representante Consejo Técnico y Científico Archivístico

A su vez, el plazo para la armonización legislativa en esta materia, conforme a los transitorios de la Ley, venció el 14 de junio de 2020. Hasta el 3 de agosto de 2021, y en el proceso en que se elabora el presente capítulo, el INAI junto con el AGN han realizado acciones de apoyo técnico para la adecuación o elaboración de las leyes estatales de archivos. Sin embargo, de las 28 iniciativas revisadas, el INAI ha presentado acciones de inconstitucionalidad contra las leyes de Colima, Nuevo León, Hidalgo, Jalisco, Oaxaca, San Luis Potosí, Yucatán, Guanajuato, Tabasco, Chiapas, Sonora, Tlaxcala, Estado de México, Chihuahua, Nayarit, Aguascalientes y Zacatecas. (INAI, 2021).

4. Las últimas reformas: autonomía y la agenda de apertura institucional

En los últimos años los cambios que se han venido suscitando en materia de transparencia se han dado de manera incremental; es decir que hay un relativo consenso sobre el marco instituido. No puede soslayarse, sin embargo, la discusión sobre la autonomía constitucional de los organismos garantes. Los debates subsecuentes han girado en torno a dicha autonomía –*de facto*– y a los procesos de designación imparcial de quienes están a la cabeza de tales organismos. En ese sentido, las luchas colectivas han cambiado de frente, desde uno más jurídico –*mejorar las leyes de acceso a la información y transparencia*– hacia un más anclado en la función pública y la implementación de políticas públicas –*asegurar el cumplimiento de ese marco normativo*–.

Sobre este aspecto, destaca la labor de las organizaciones de la sociedad civil de que han seguido de cerca los procesos de designación pública “abierta” para diferentes instancias y consejos a nivel nacional, entre los que se incluyen los organismos garantes de la transparencia en los estados. Resalta el Observatorio de “Designaciones Públicas” coordinado por FUNDAR y Article 19 mediante el cual se hace un seguimiento puntual de los aspirantes a la titularidad de estos organismos con el objetivo de “promover la transparencia y contribuir al ejercicio del derecho a la información generando un espacio de deliberación pública sobre estos procesos y la idoneidad de los candidatos” (FUNDAR-Artículo 19, 2021)

Con respecto a la autonomía, en 2016 se reformó el Artículo 6º. constitucional para dotar de mayor autonomía al INAI en su carácter de organismo garante nacional (CPEUM, Artículo 6º). Esta reforma permitió que el INAI pueda conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de organismos autónomos de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información. La reforma también contempló el carácter definitorio, vinculante e inatacable de sus resoluciones para los sujetos obligados.

En efecto, el arreglo institucional actual ha dotado de mayor margen de acción tanto al INAI como a los organismos garantes para posicionarse como efectivos contrapesos, lo que sin duda ha modificado el mapa de transparencia en el país. En la siguiente sección se revisará con mayor detalle si esta premisa, dispuesta en la Ley, tiene un correlato en la gestión y actuación de estos organismos.

Por otra parte, vale la pena señalar que el actual régimen de transparencia y el marco normativo es innovador no únicamente por el proceso colaborativo y de participación ciudadana en el que se reformó, sino también por un espíritu más progresista. En 2014, por primera vez se legisló en materia de gobierno abierto¹³ y se establecieron disposiciones en materia de transparencia proactiva,¹⁴ esto es, entender que la información que la ciudadanía puede consultar, y que le puede generar interés y utilidad, va más allá de aquella que la propia norma obliga.

A ese respecto, en los últimos años se han emitido lineamientos y pautas para diseñar políticas de transparencia con una mirada mucho más amplia,¹⁵ que incorpora a la ecuación la participación ciudadana, la colaboración, la innovación social y la rendición de cuentas. Al ser México uno de los países integrantes de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y a la par de las reformas que se han narrado en este capítulo, desde el propio INAI en coordinación con el SNT y con un grupo de OSC se ha promovido una lógica de apertura institucional, esto es, no sólo apostar porque el mandato de Ley se cumpla sino que la información que se publique y se ponga a disposición de la ciudadanía sea útil, agregue valor, disminuya asimetrías de información y, en última instancia, resuelva problemas públicos.

En este sentido, se han impulsado diversas iniciativas que van desde el ámbito federal, como la elaboración de los planes de gobierno abierto en el marco de la AGA (Alianza para el Gobierno Abierto en México, 2021) así como la adopción de este esquema en 30 entidades federativas.¹⁶ La premisa de estas iniciativas es que al definir una agenda conjunta de prioridades entre el gobierno y la sociedad civil, se pueden establecer compromisos que permitan aprovechar el acceso a la información pública y la transparencia proactiva sobre sectores y temáticas prioritarias para la ciudadanía, así como la articulación de esquemas de participación para el diseño de estas agendas de política pública, el uso de la tecnología y la evaluación del cumplimiento de estos compromisos.

Desde esta aproximación, las últimas reformas a la Ley se han gestado a partir de la exigencia ciudadana por una transparencia más proactiva. Así, se identifica el cambio más reciente a la LGTAIP el 13 de agosto de 2020 que establece la obligatoriedad para que todas las sentencias del poder judicial se publiquen. De nuevo esto ha sido resultado de la insistencia de organizaciones de la sociedad civil¹⁷ que han acompañado y pugnado por estos cambios legislativos. En 2020, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió que todas las sentencias deben ser puestas a disposición en sus versiones públicas al considerar que todas son de interés público puesto que:

- 1) Contienen información relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, pues la divulgación de las sentencias resulta fundamental para conocer cómo la legislación es entendida por los jueces y concretizada en los casos puestos a su jurisdicción, y
- 2) Su divulgación es útil para que el público comprenda las actividades llevadas a cabo por el poder judicial local y federal, así como para fiscalizar y dar seguimiento al desempeño que tienen los servidores públicos a quienes se les ha depositado la alta responsabilidad de administrar justicia." (SCJN, 2021)

En este sentido, se observa que el tránsito de la transparencia ya no solo es descentralizado en términos de órdenes públicos, si no que más allá de los poderes Ejecutivos, sea el federal o en los estados de la república, en este caso específico en torno al Poder Judicial, se está gestando un movimiento en reclamo por más transparencia.¹⁸

¹³ Artículo 59 de la LGTAIP.

¹⁴ Artículos 56, 57 y 58 de la LGTAIP.

¹⁵ Por ejemplo, los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de Transparencia Proactiva y las Políticas Nacionales de Gobierno Abierto y Transparencia proactiva. Disponibles en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469086/Lineamientos__catalogos_y_publicacion_de_informacion.pdf y https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Pol%C3%ADticas-de-Gobierno-Abierto-y-Transparencia-Proactiva-Consejo-Nacional.pdf#new_tab.

¹⁶ La iniciativa promovida por el INAI y el SNT "Gobierno Abierto, cocreación desde lo local" cuenta con espacios de participación y transparencia en todos los estados salvo Puebla y Tamaulipas, en los que intervienen autoridades, organismos garantes y sociedad civil. Para conocer más véase: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=877.

¹⁷ El colectivo "Lo justo es que sepas" integrado por EQUIS Justicia para la Mujeres (EQUIS), México Evalúa, Borde Político, Artículo 19, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), Controla tu Gobierno y Fundar Centro de Análisis e Investigación, presentó varios posicionamientos respecto de la necesidad de publicar todas las sentencias en razón de su contribución al interés público. Para ver más sobre este posicionamiento consulte: <https://fundar.org.mx/lo-justo-es-que-sepasia/>.

¹⁸ Organizaciones de la sociedad civil como Equis Justicia para las Mujeres, México Evalúa y el World Justice Project en México han visibilizado la importancia que tiene la apertura de la información relativa al quehacer jurisdiccional de las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia, así como el establecimiento de esquemas de participación y rendición de cuentas con una mirada anclada en el Gobierno Abierto.

Segunda parte: caracterización de la transparencia desde una el ámbito estatal

1. Consideraciones metodológicas

El desarrollo de esta segunda parte del documento toma como base el marco metodológico que se ha utilizado para algunas mediciones especializadas en materia de transparencia, a saber: la “Métrica de Transparencia” (CIDE, 2014); el Diagnóstico de los Sujetos obligados en el ámbito federal (Ríos, 2015) y la “Métrica de Gobierno Abierto” (CIDE- INAI, 2019). Para poder caracterizar las condiciones actuales de la transparencia a nivel estatal en México, y al adaptar el marco de análisis de los referidos estudios, es preciso identificar tres dimensiones de la transparencia, según su grado de alcance:

1) Transparencia reactiva y activa. Esta dimensión se refiere al conjunto de variables asociadas a las solicitudes de acceso a la información (transparencia reactiva) de modo que los Sujetos Obligados (SO en adelante) reaccionan a las peticiones de la ciudadanía; esta podría denominarse una primera generación de transparencia. Esta primera categoría también involucra la publicación de las obligaciones de transparencia dispuestas en los diferentes ordenamientos estatales (transparencia activa). Esto es, poder identificar si los SO cumplen con las obligaciones que les ha asignado la ley y si están debidamente actualizadas.

2) Transparencia proactiva: En esta dimensión se incluye el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley general, que –como establece el propio marco normativo– permite la generación de conocimiento público útil, con un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables. (Diario Oficial de la Federación, 2016) En esta misma dimensión también se valorarán algunos aspectos relacionados con el gobierno abierto.

Para ello, se toma como referencia la definición aprobada por el SNT: “Gobierno abierto es un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.” (SNT, 2015). Por lo que indicadores que capturen la interacción entre las instituciones públicas y ciudadanía conforme a los pilares de gobierno abierto –transparencia, participación, rendición de cuentas, colaboración e innovación– a nivel estatal se clasifican dentro de esta dimensión.

3) Sustento de la transparencia: Esta es una dimensión transversal y se refiere al conjunto de procedimientos, acciones y decisiones enfocadas a la gestión de los documentos dentro de las instituciones públicas y SO.

Por otra parte, además de hacer un análisis de estas dimensiones, para mostrar el estado de la transparencia a nivel estatal se analizará desde las siguientes perspectivas:

- **Oferta:** esta perspectiva podría denominarse como “la perspectiva gubernamental de la transparencia”, en referencia a los recursos humanos, financieros y otras capacidades institucionales con las que cuentan tanto los SO como los organismos garantes (OG en adelante) para cumplir con el marco normativo del DAI y transparencia.
- **Demandas:** también podría considerarse como “la perspectiva ciudadana de la transparencia”. Desde esta perspectiva se muestran algunos indicadores que sirven como proxy sobre la experiencia de la ciudadanía al interactuar con sus gobiernos y ejercer su DAI, así como el conocimiento que tienen las personas sobre este derecho.
- Para el caso del sustento de la transparencia, los datos se abordan principalmente desde la perspectiva de la oferta, dada la disponibilidad de información sobre el tema.

Sobre las fuentes de información es importante aclarar que se ha tomado información de las encuestas y censos de transparencia del INEGI,¹⁹ así como de la Métrica de Gobierno Abierto. De este modo, a continuación, se presentan datos asociados al desempeño de los sujetos obligados (Censos de gobierno y

¹⁹ A partir de la información disponible más actualizada hasta agosto de 2021. El 28 de septiembre de 2021 se dieron a conocer

Métrica de Gobierno Abierto), así como información provista por los organismos garantes (Censos de transparencia). En menor proporción, se presenta información sobre la percepción de la ciudadanía respecto de su DAI y transparencia (encuestas y Métrica de Gobierno Abierto – que arroja información obtenida a través de ejercicios de usuario simulado).

2. Transparencia reactiva y activa

2.1 Oferta

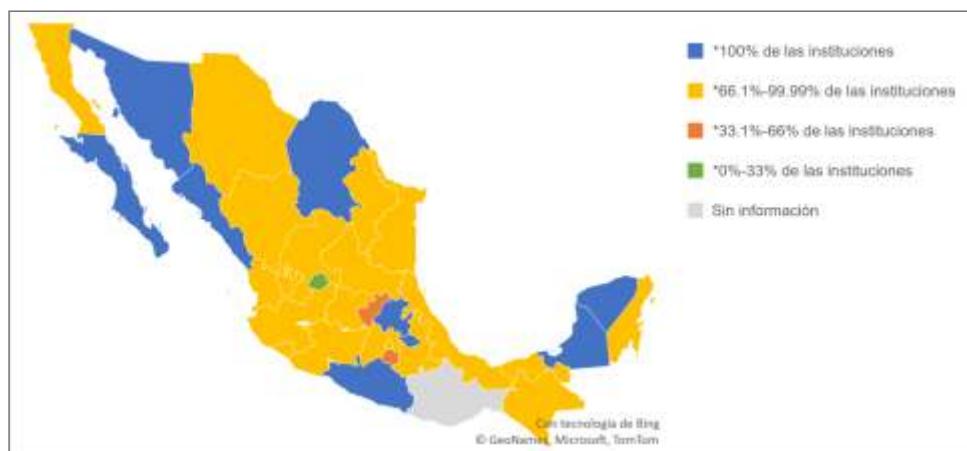
2.1.1 Las capacidades de los sujetos obligados a nivel estatal

En este apartado se analiza la organización interna, los procesos y recursos con que cuentan las instituciones públicas estatales. La mayoría de los indicadores que se presentan en esta sección son resultado del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020 (INEGI, 2020) que toma como unidad de medida a las instituciones públicas.²⁰

Normatividad

En 2019, se registró un total de 2,090 instituciones en la Administración Pública estatal (en adelante, AP estatal) (INEGI, 2020). De estas, la mayoría (87%) reportó contar con normatividad interna para regular el acceso a la información. Esto significa que, salvo casos como Aguascalientes, Morelos o Querétaro, en el resto de las entidades federativas más de 85% de las instituciones cuentan con lineamientos y normas internas para hacer operable el mandato de transparencia, así como contar con regulaciones institucionales para garantizar el DAI (mapa 3).

Mapa 3. Instituciones con normatividad en materia de Acceso a la Información (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

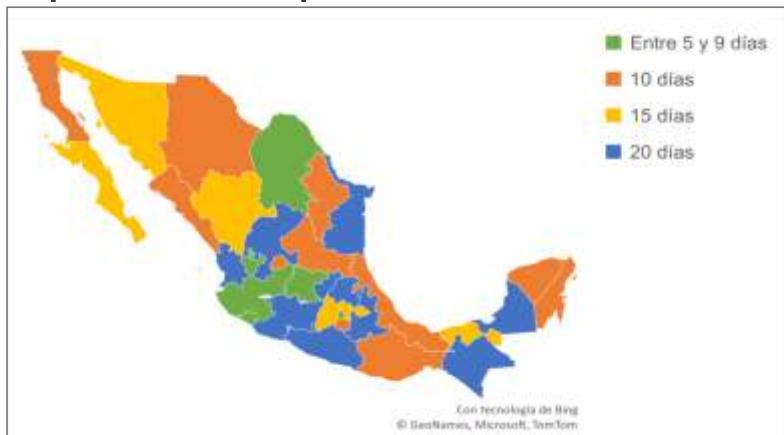
*La administración pública de la entidad federativa reportó no contar con registros de información sobre el tema.

Al hacer una revisión de las leyes estatales de transparencia y acceso a la información, se observa que, en promedio, los SO tienen 14 días para responder a las solicitudes, por debajo del estándar de 20 días dispuesto en la LGTAIP, y pueden ampliar los plazos hasta por 8 días (mapa 4 y gráfico 1).

los resultados generales del Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2021. En esta publicación se han incluido algunos datos actualizados a partir del reporte general dado que a la fecha de elaboración aún no se encontraban disponibles los tabulados específicos.

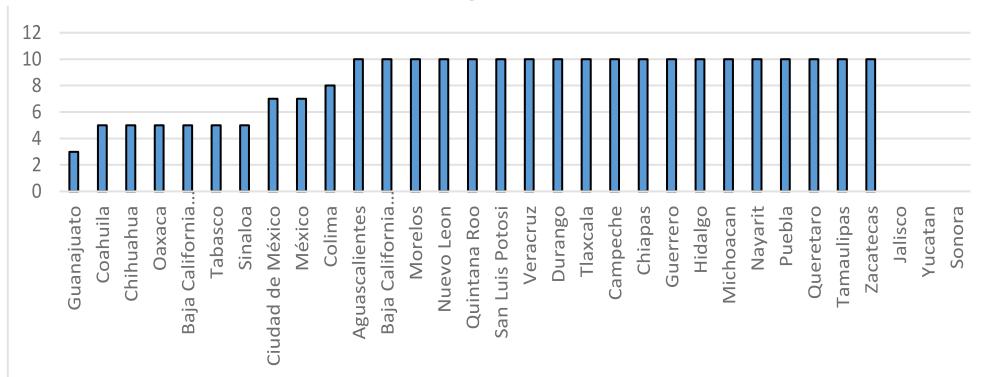
²⁰ Entendidas como las organizaciones de carácter público que forman parte, en su respectivo ámbito de gobierno, del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y/o Poder Judicial, y que están previstas en sus respectivas normativas orgánicas para el ejercicio de atribuciones específicas. En esta definición también habrán de considerarse los órganos constitucionales autónomos.

Mapa 4. Plazos de respuesta a solicitudes de información



Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes estatales de Transparencia y Acceso a la Información

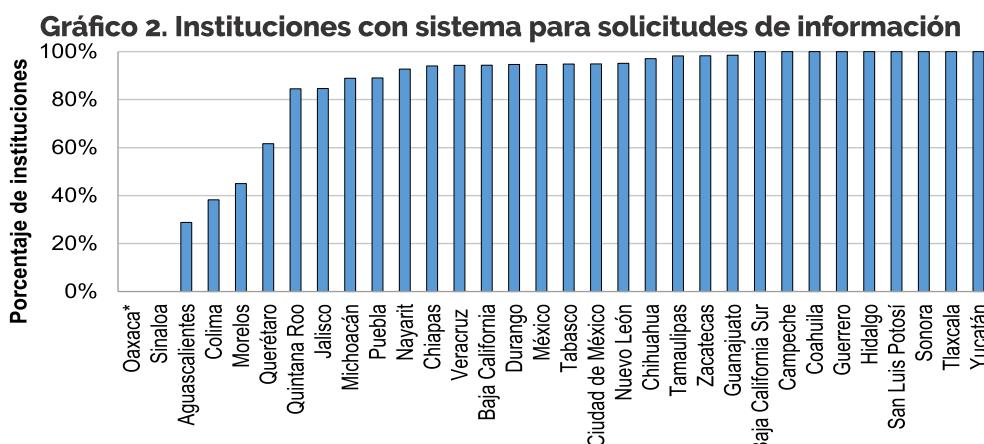
Gráfico 1. Plazos de prórroga a solicitudes de información



Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes estatales de Transparencia y Acceso a la Información
Nota: No se menciona de manera explícita en la ley los plazos de prórroga para Jalisco, Yucatán y Sonora.

I. Sistemas para solicitudes de información

En términos de la capacidad instalada para responder a las solicitudes de acceso, para 2019, de las 699 instituciones en la Administración Pública estatal, sólo 33% tenían sistemas para recepción y atención de solicitudes de acceso a la información. Como se observa en el gráfico (2) la mayoría de las entidades registran más de 85% de instituciones que cuentan con sistemas para responder solicitudes. Además de Oaxaca, que no reportó información a este respecto, llaman la atención los casos de Sinaloa (0%), Aguascalientes (29%), Colima (38%), Morelos (45%) y Querétaro (62%) que muestran rezagos en este sentido, pese a que actualmente es posible gestionar solicitudes mediante el módulo respectivo en la PNT.



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020

*La administración pública de la entidad federativa reportó no contar con registros de información sobre el tema.

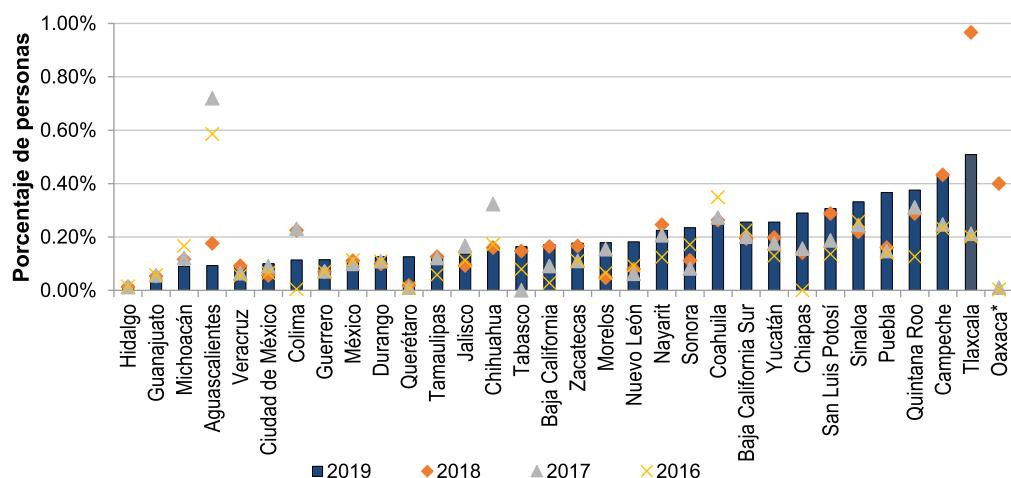
II. Personal en unidades administrativas encargadas de la transparencia

Unidades de Transparencia (UT)

Para 2019, el Censo de Gobierno registró que 2 millones 570 mil 443 personas trabajaron en las AP estatales. De éstas, sólo 0.15% trabajaban en las UT. Tlaxcala es el estado con más personal en la UT como porcentaje del empleo público en el estado (0.51%), mientras que Hidalgo es el que tiene menos (0.01%). En principio, esto muestra que, pese a ser una función transversal, la gestión de la transparencia y asuntos asociados con el DAI se realiza con muy poco personal.

Por otro lado, al comparar este dato en los últimos años, se podría esperar que la tendencia en el tamaño del personal de estas UT fuese ascendente, en función del aumento de la demanda (solicitudes de información) o por la carga extra de las diversas obligaciones de transparencia. Sin embargo, como se observa en el gráfico 3, en Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila y Guanajuato el personal de las UT disminuyó entre 2019, 2018 y 2017. En contraste, en Querétaro, Nuevo León, Sonora, Baja California, Baja California Sur, Yucatán, Chiapas, Sinaloa, Puebla, Veracruz y Quintana Roo aumentó el personal de las UT entre 2016 y 2019. En el caso de Veracruz y Baja California es poco perceptible, aunque también aumentaron en este rubro. Resulta interesante, además, el caso de Tlaxcala, que entre 2018 y 2019 perdió 142 personas de las UT. Finalmente, en promedio, en 2019, cada institución de la AP estatal tenía menos de 2 personas en cada UT.

Gráfico 3. Personal de la UT como porcentaje del empleo público

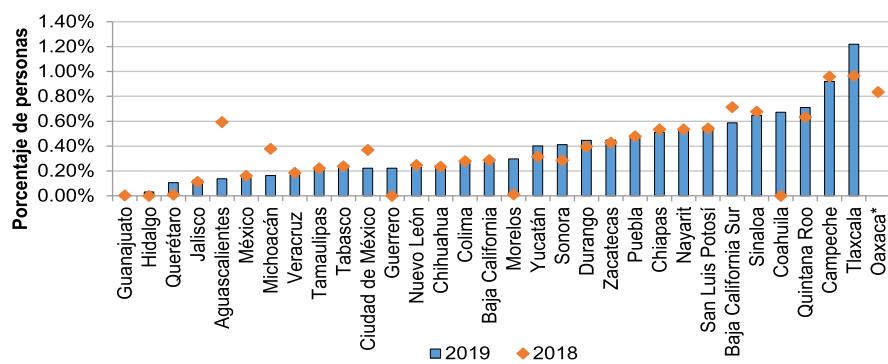


Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, 2019, 2018 y 2017

*La administración pública de la entidad federativa reportó no contar con registros de información sobre el tema.

En el caso de los Comités de Transparencia (CT) la tendencia es similar. Del total del empleo público en las AP estatales en 2019, sólo 0.26% trabajaba en los CT. Este porcentaje era ligeramente mayor en 2018 (0.28%). En 11 estados (Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas Ciudad de México, Colima, México, Michoacán, Nuevo León, Tabasco y Veracruz) el personal que trabaja en los CT disminuyó entre 2018 y 2019. En promedio, en 2019, cada institución de la AP estatal tenía 3 personas en los CT (gráfico 4).

Gráfico 4. Personal en los CT como porcentaje del empleo público



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020 y 2019.

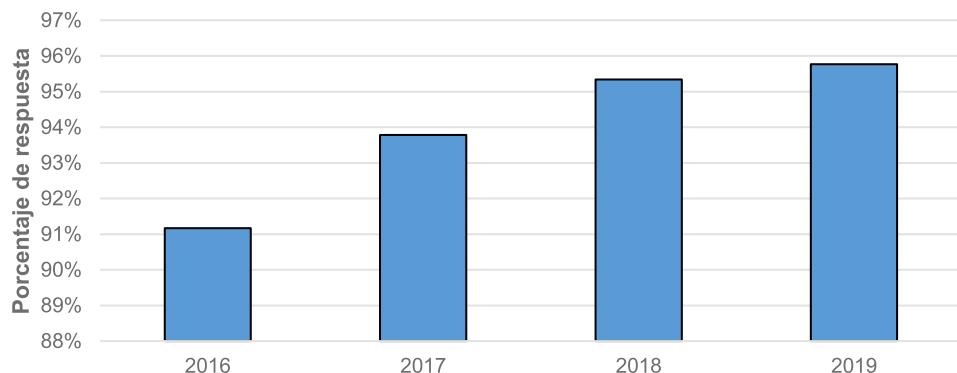
*La administración pública de la entidad federativa reportó no contar con registros de información sobre el tema.

A continuación, se presentan los datos que permiten entender cómo desde la oferta gubernamental se cumple con la **transparencia reactiva** (respuesta a las solicitudes de información) y **transparencia activa** (publicación de las obligaciones de transparencia). Para la primera parte, los datos del Censo de Gobierno son la base para ilustrar las diferencias entre estados.

III. Solicitudes de información: respuesta

Entre 2016 y 2019 los sujetos obligados del ámbito estatal han mejorado en la respuesta a las solicitudes. Mientras que, en 2016, 9% de las solicitudes se quedaban en trámite, en 2019 ese porcentaje es solo 4%. Esto da una buena muestra de la evolución del quehacer institucional y la adaptación tras los cambios en el nuevo marco normativo (gráfico 5).

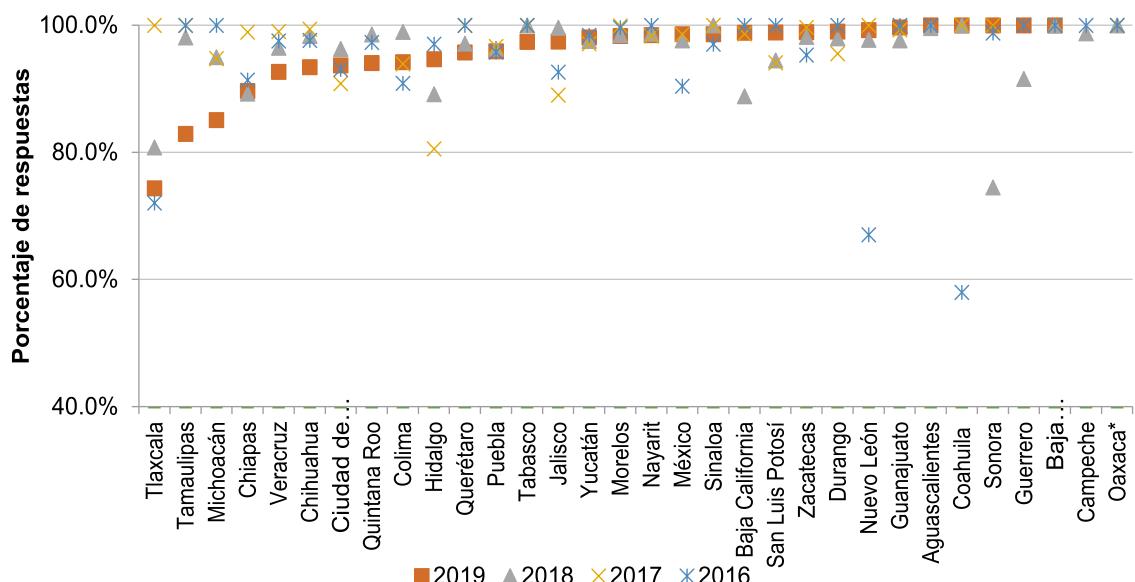
Gráfico 5. Porcentaje de respuesta a solicitudes de información recibidas por sujetos obligados estatales



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, 2019, 2018 y 2017.

No obstante, al hacer un análisis por estado se observa que no todos los estados mejoraron su porcentaje de respuesta, este es el caso de Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Jalisco, Michoacán, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Tamaulipas y Veracruz. Es importante mencionar que, a diferencia del Censo de Transparencia que contiene información sobre el tipo de respuesta emitida por los O.G. a las solicitudes de información, el Censo de Gobierno no permite conocer la manera en que los S. O. respondieron, es decir, diferenciar por tipo de respuesta, plazos, etc.) (gráfico 6).

Gráfico 6. Solicitudes respondidas (%) por sujetos obligados



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, 2019, 2018 y 2017

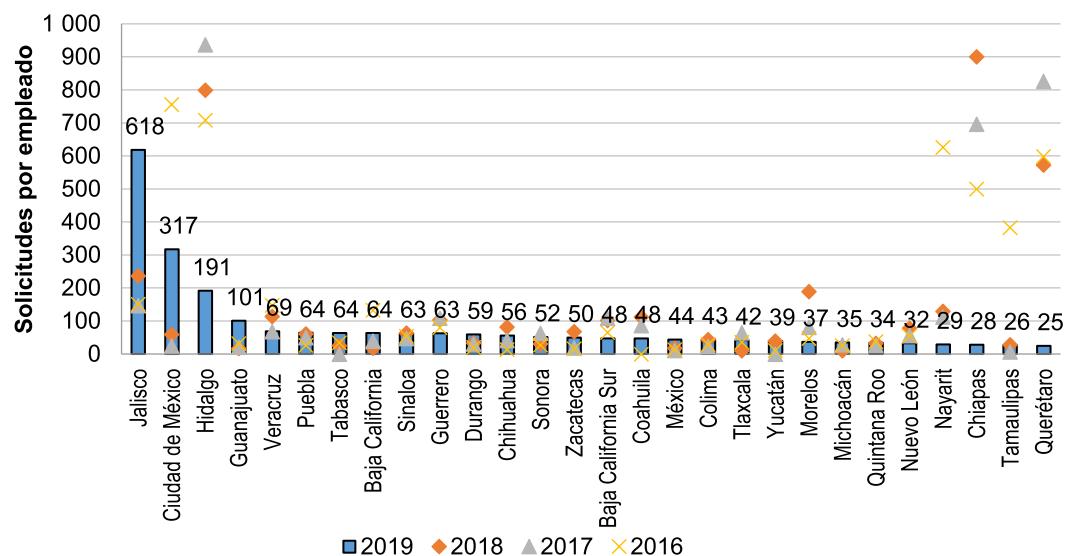
*La administración pública de la entidad federativa reportó no contar con registros de información sobre el tema.

IV. Relación entre personal de la UT y solicitudes

Para identificar si el personal que hay en las UT es suficiente, o no, para hacer frente a la demanda de información, es importante analizar la carga de trabajo y la cantidad de personas disponibles para solventar estas tareas. Por ejemplo, la relación entre el número de solicitudes de recibidas y el personal de las UT puede mostrar casos de posible insuficiencia o excedentes de personal.

En promedio, en 2019, cada empleado de las UT estatales tenía que responder a 90 solicitudes al año. Este número ha ido a la baja desde 2016, cuando tenían que responder 102 solicitudes. Jalisco es el estado en el que el personal de las UT tiene la mayor carga de trabajo, en 2019 cada empleado de dicha entidad tenía que responder más de 600 solicitudes al año. En este caso, como en muchos otros, aunque el personal ha ido aumentando, las solicitudes de información también han incrementado a mayor velocidad (gráfico 7).

Gráfico 7. Solicitudes recibidas al año por empleado de la UT de los sujetos obligados



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, 2019, 2018 y 2017.

Esto además de revelar que la demanda por información pública es más intensiva en algunos estados que en otros (más adelante se desarrollará más sobre este aspecto), es indicativo de que las instituciones públicas deben repensar la manera en la que están distribuyendo tanto las cargas de trabajo como el personal adscrito a las UT. Especialmente, porque la tendencia marca que habrá mayor crecimiento, o en el escenario más conservador, se mantendrá al mismo nivel. Así también, de diseñarse estrategias para aprovechar mejor las solicitudes de información mediante acciones o políticas que sistematicen las preguntas recurrentes de la ciudadanía, y otorguen información más apegada sus necesidades (políticas de transparencia proactiva), estas tareas requerirán de menos recursos y desgaste institucional.

V. Transparencia activa desde la oferta gubernamental

A fin de conocer un poco más sobre si los SO están cumpliendo con sus obligaciones de transparencia establecidas en la Ley (Transparencia activa), y en ausencia de información derivada de los Censos de INEGI sobre este aspecto, para esta sección se tomaron los datos de la Métrica de Gobierno Abierto, 2019 (Métrica, en adelante).²¹ El componente de transparencia activa de la Métrica evalúa la medida en la que una muestra de sujetos obligados²² cumple con la obligación de transparentar cierta información. Para su construcción, se revisaron los datos disponibles en el SIPOT, se evaluó la existencia de la información

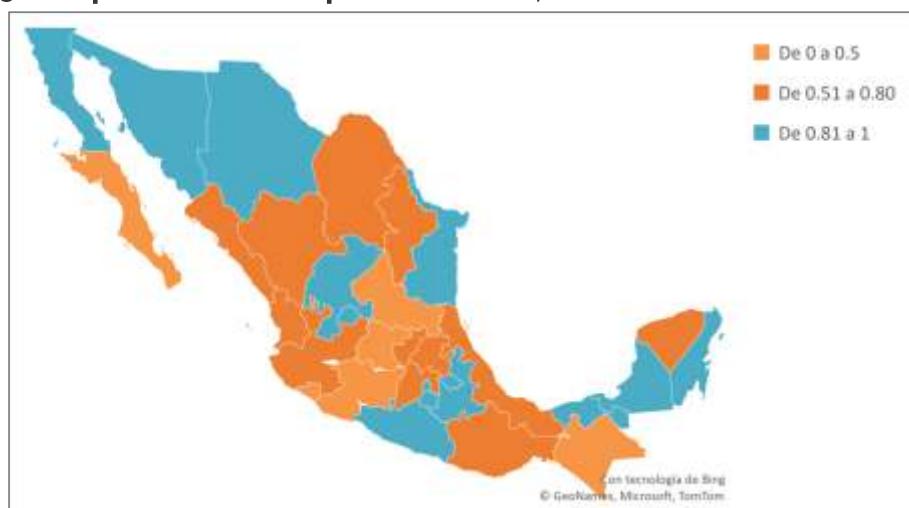
²¹ La Métrica de Gobierno Abierto es una investigación cualitativa y cuantitativa coordinada por el INAI y realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE) para monitorear el nivel de apertura institucional de algunos sujetos obligados de la Ley General de Transparencia en los tres órdenes de gobierno (Federal, estatal y municipal). La Métrica aporta diferentes elementos de análisis en materia de apertura, con base en los ejes de transparencia y participación ciudadana, así como la oferta de mecanismos gubernamentales y la demanda de instrumentos por parte de la ciudadanía. La Métrica analiza el acceso a la información que tienen las y los ciudadanos para conocer las acciones de gobierno y a su vez en qué medida es posible incidir en su gestión. (CIDE- INAI, 2019)

²² Para la Métrica 2019 la muestra de sujetos obligados fue de 1,243, con lo que se cubre alrededor de 15% del total de sujetos obligados del país.

prevista en las primeras 13 fracciones del artículo 70 de la LGTAIP y sus equivalentes en las leyes locales, a saber: declaraciones patrimoniales; directorio de los servidores públicos; estructura orgánica; facultades; gastos en representación y viáticos; indicadores de interés público; indicadores que permitan la rendición de cuentas; información sobre su unidad de transparencia; marco normativo; contratos por honorarios; plazas vacantes; objetivos y remuneraciones de sus servidores públicos.

La medición se basa en una escala de 0 a 1, donde el valor más cercano a 1 indica un mayor nivel de cumplimiento. El valor promedio de este componente para todos los estados del país es de 0.72 y existe poca variación en el cumplimiento de las diferentes obligaciones. El análisis de este componente por estado (mapa 5), muestra que Tabasco (0.97) y Quintana Roo (0.96) son las entidades que, en promedio, publican en el SIPOT la información prevista en prácticamente todas las fracciones consideradas en el análisis. En contraste, Guanajuato (0.16), Michoacán (0.25) y Colima (0.30) son las entidades que durante 2018²³ publicaron menos información respecto de las fracciones consideradas.

Mapa 5. Componente de transparencia activa, Métrica de Gobierno Abierto 2019



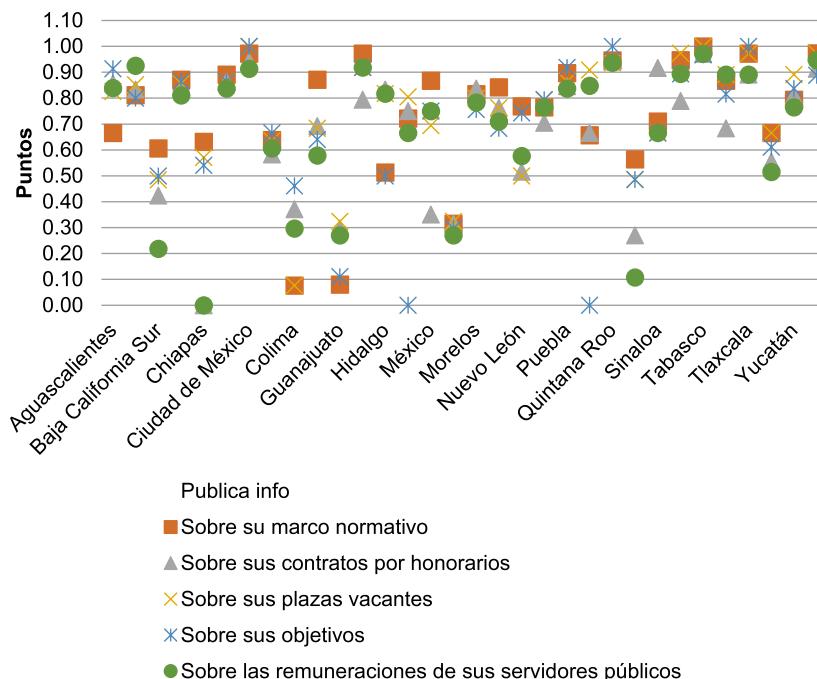
Fuente: Elaboración propia con base en el Métrica de Gobierno Abierto, 2019.

De acuerdo con la Métrica en 2019, en promedio, las mejores calificaciones se encuentran en la publicación de información sobre el marco normativo y las plazas vacantes. Como se observa en el gráfico 8, los resultados no muestran una tendencia hacia la publicación de alguna fracción en específico, y las variaciones entre distintos SO al interior de las entidades federativas muestran resultados dispersos y heterogéneos. Esto en principio indica que, pese a existir un catálogo puntual de obligaciones en la norma, de facto no se están cumpliendo a cabalidad con ellas. Aquí de nuevo surge la diferenciación entre estados dada por la existencia de las denominadas “tablas de aplicabilidad” esto es, como se expuso en la primera parte del capítulo, excepciones para la publicación de algunas fracciones a cargo de ciertos SO. No obstante, en la práctica este fenómeno se muestra como una restricción de información para la ciudadanía interesada en conocer alguna de estas obligaciones, dado que tendría que verificar si el SO del cual requiere información está efectivamente sujeto a todas las fracciones dispuestas en la Ley.

Finalmente, de los resultados mostrados en el gráfico 8, llama la atención el caso de Chiapas que no publicó información sobre las remuneraciones de los servidores públicos y destacan Zacatecas y Ciudad de México al cumplir 90% con las obligaciones consideradas en el análisis.

²³ Si bien el año de publicación de la Métrica, la medición se hizo conforme a la publicación del SIPOT durante 2018.

Gráfico 8. Información que publican los sujetos obligados (fracciones seleccionadas)



Fuente: elaboración propia con base en el Métrica de Gobierno Abierto, 2019

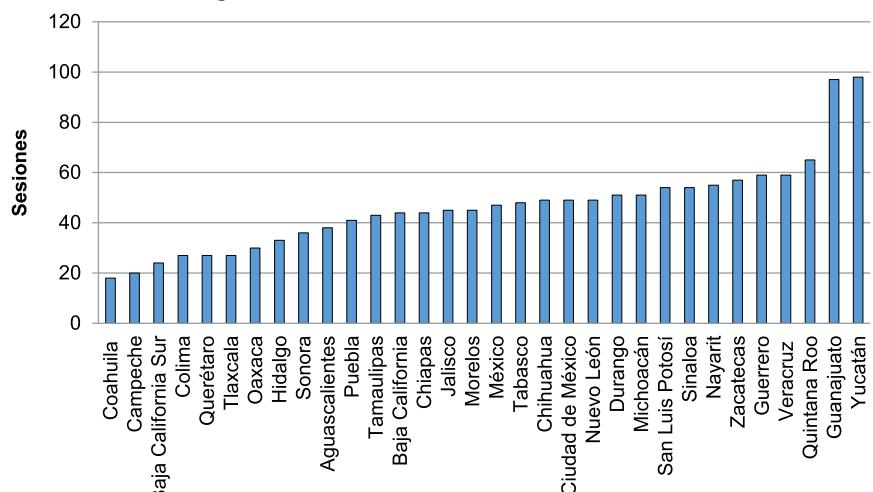
2.1.2 Las capacidades de los organismos garantes de la transparencia

En esta sección se presentan algunos datos de la oferta de los organismos garantes, así como los recursos con los que cuentan para hacer frente a las atribuciones que les han sido conferidas desde la Ley y los diferentes ordenamientos estatales. Esta sección toma como fuente principal el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020 (INEGI, 2020).

I. El Pleno

Con excepción de seis estados que registraron cinco comisionados en el Pleno de su OG (Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Hidalgo, México y Nuevo León) todos los OG tienen un pleno conformado por tres comisionados. Asimismo, en los 32 estados se efectuaron todas las sesiones que fueran convocadas durante 2019. En promedio, en 2019 cada OG convocó a 46 reuniones. Sin embargo, existe una variación importante entre estados. Mientras que en Coahuila se convocaron 18 sesiones, en Yucatán y Guanajuato fueron más de 90 (Gráfico 9).

Gráfico 9. Sesiones convocadas del Pleno del OG



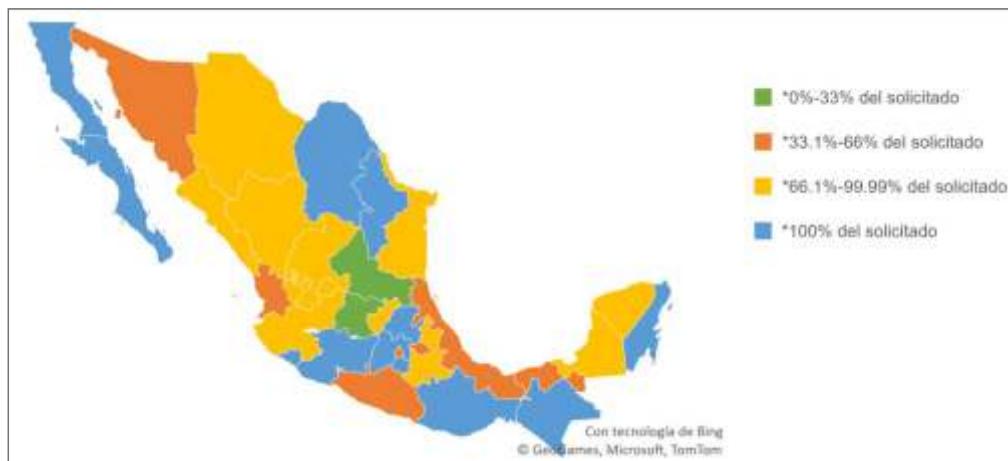
Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

Asimismo, con excepción de 10 estados (Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo y San Luis Potosí), en 2019, todos los OG grabaron o trasmitieron, por lo menos, 28% de sus sesiones. Este indicador, no obstante, sigue siendo muy bajo a nivel nacional y hay un margen de mejora en términos de la publicidad en la toma de decisiones.

II. Presupuesto

En promedio, en 2019, los OG solicitaron más de 49 millones de pesos (mdp) y, en promedio los congresos locales les autorizaron 74%. Sólo a 13 OG les fue autorizado 100%, o más, del presupuesto solicitado (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca y Quintana Roo) (Mapa 6).

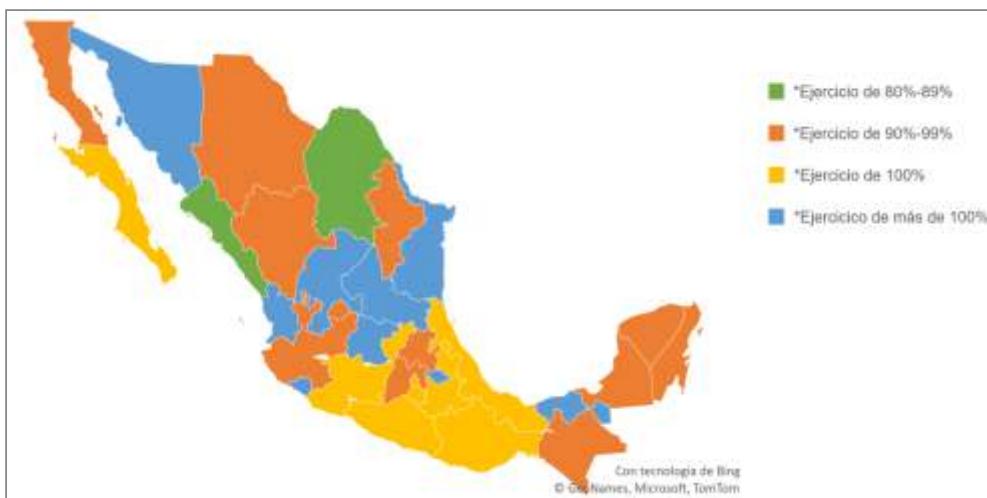
Mapa 6. Porcentaje del presupuesto solicitado que fue autorizado al OG



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

En términos del ejercicio del gasto, y como se muestra en el mapa 7, 13 OG (Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas) ejercieron más del presupuesto que les fue aprobado y cinco OG ejercieron 100% de su presupuesto (Baja California Sur, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Veracruz). Los 14 restantes tuvieron subejercicio de entre 0.5% y 14% de su presupuesto aprobado (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco, México, Nuevo León, Quintana Roo, Sinaloa y Yucatán). Aunque este rango es amplio, da cuenta de la necesidad de mejorar la planeación y ejecución de los recursos frente a las diversas tareas que tienen los OG para cumplir con sus mandatos y objetivos institucionales.

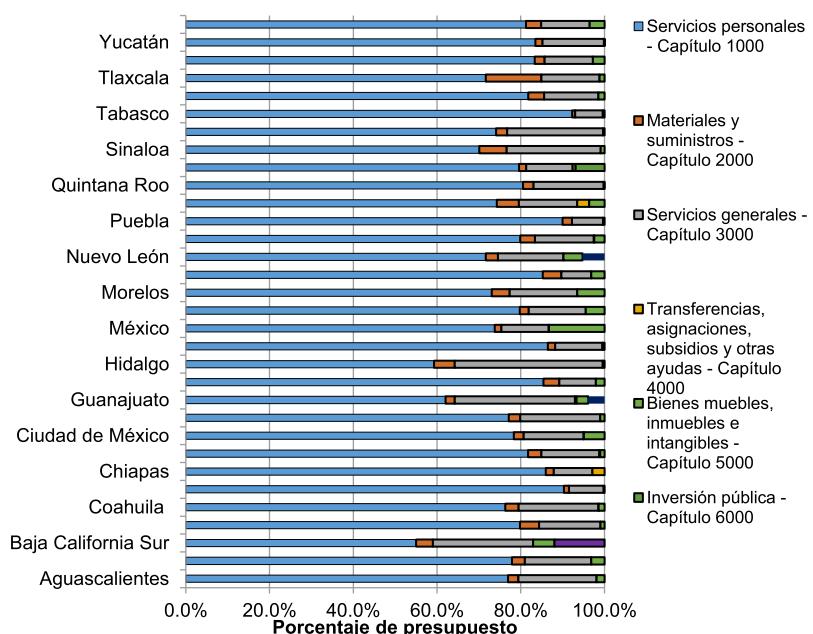
Mapa 7. Relación entre presupuesto aprobado y ejercido



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

En 2019, los OG ejercieron más de 1,151 millones de pesos (INEGI, 2020). De este monto total, 77% estuvo destinado a servicios personales (Capítulo 1000), 14% a servicios generales (Capítulo 3000) y el resto se divide entre los demás capítulos del gasto (gráfico 10).

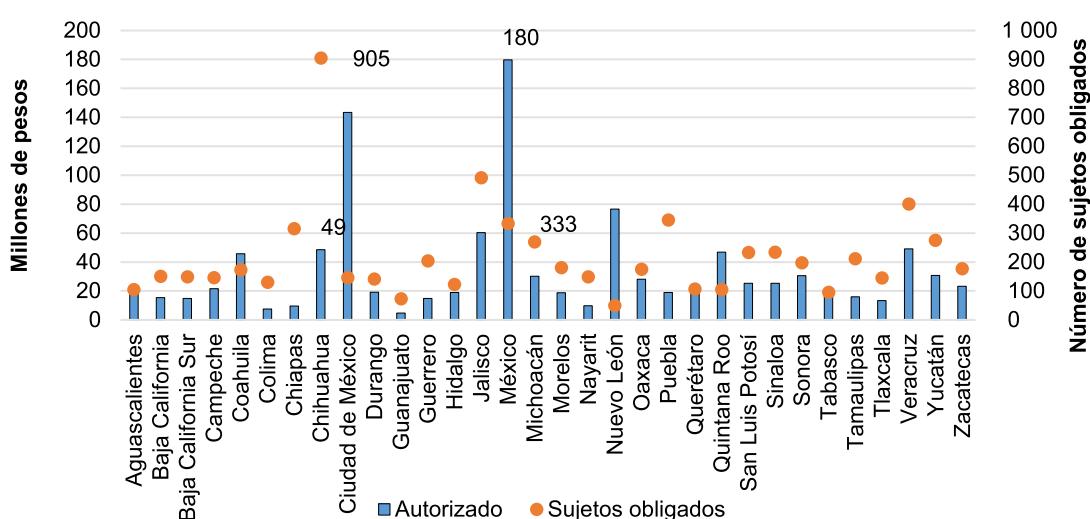
Gráfico 10. Porcentaje de presupuesto ejercido por capítulo



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

Al contrastar el número de SO con los datos de presupuesto (gráfico 11), el cruce muestra que no hay una clara relación entre el presupuesto y la carga de trabajo, medida mediante la cantidad de sujetos obligados. Mientras que estados como Chihuahua reportan tener 905 SO y operar con 49 mdp, en el extremo se observa a entidades como el Estado de México que cuenta con 180 mdp para un registro de 333 SO. Aun así, solo como referencia, y con las debidas advertencias de la comparación, el presupuesto destinado al INAI para 2021 fue de alrededor de 918 mmdp (Diario Oficial de la Federación, 2021) para la atención de 855 SO (INAI, 2021).

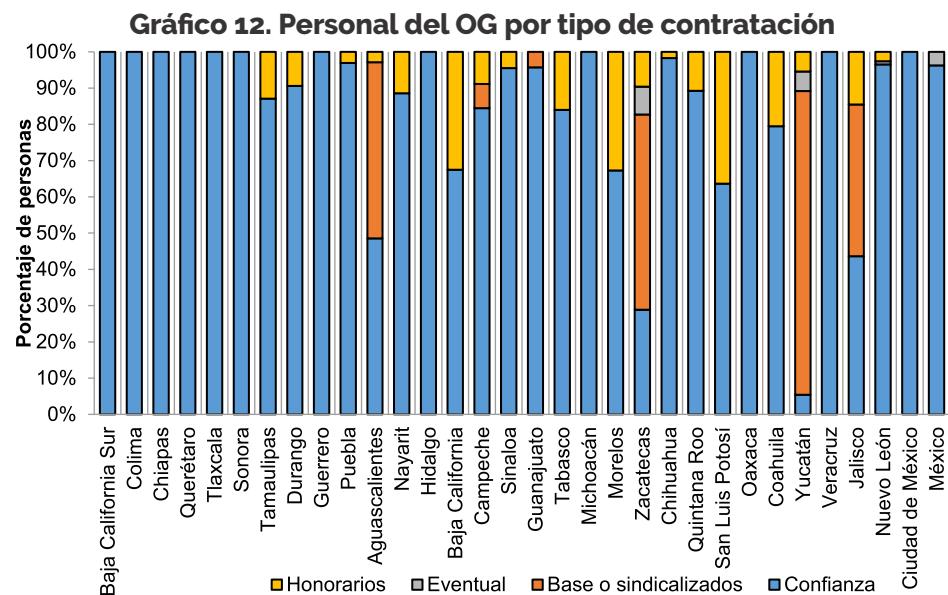
Gráfico 11. Relación entre presupuesto aprobado y total de sujetos obligados



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

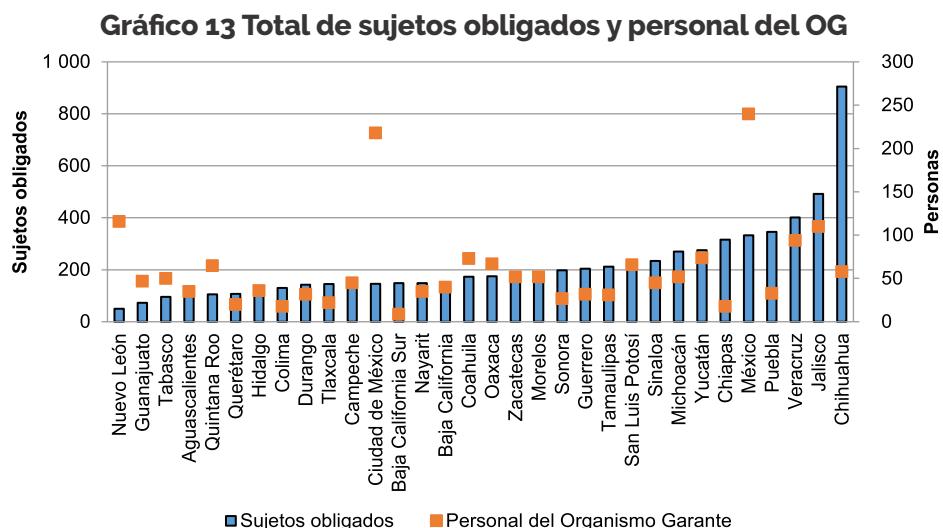
III. Personal del OG

Para hacer frente a los retos en el ejercicio del DAI y verificar que los SO cumplan con sus obligaciones, entre otras atribuciones, en promedio, en 2019, se registraron 60 personas trabajando en cada OG. El OG más pequeño es el de Baja California (nueve empleados) y el más grande es el del Estado de México (240 empleados). Como se observa en el gráfico 12, con excepción de Aguascalientes, Zacatecas, Yucatán y Jalisco, en el resto de los estados, la mayor parte del personal de los OG son personal de confianza. Esto es relevante porque implica que puede haber mayor proclividad hacia una alta rotación de personal y, por lo tanto, una baja profesionalización.



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

Por su parte, si se compara el tamaño del personal del OG con el número de sujetos obligados se puede inferir sobre la relación entre la carga de trabajo y las personas con las que se puede hacer frente a esta. En promedio, en 2019, en cada estado había 217 sujetos obligados. En términos de las capacidades de personal desde los OG, los datos revelan que, en la mayoría de los estados no existe una relación clara entre el personal disponible y la potencial carga de trabajo. Las entidades que muestran una brecha más amplia a este respecto son la Ciudad de México y el Estado de México. Mientras que, casos como Chiapas, Puebla o Chihuahua, operan con una proporción muy baja de personal respecto del número de SO en sus respectivas entidades (Gráfico 13).



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

IV. Plan o programa estratégico

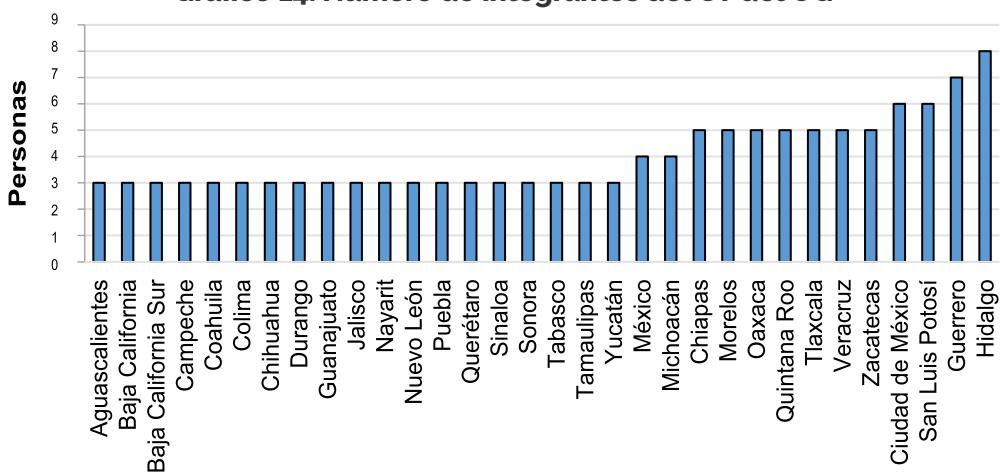
Sí tienen	En desarrollo	No tienen	
<ul style="list-style-type: none"> • Aguascalientes • Baja California • Baja California Sur • Coahuila • Chiapas • Chihuahua • Ciudad de México • Durango • Guanajuato • Guerrero • Hidalgo • Jalisco • México 	<ul style="list-style-type: none"> • Michoacán • Morelos • Nayarit • Oaxaca • Puebla • Querétaro • Quintana Roo • San Luis Potosí • Sinaloa • Sonora • Veracruz • Yucatán • Zacatecas 	<ul style="list-style-type: none"> • Tabasco 	<ul style="list-style-type: none"> • Campeche • Colima • Nuevo León • Tamaulipas • Tlaxcala

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020

V. Las Unidades de Transparencia y Comités de Transparencia de los OG

Los OG registran, en promedio, a dos personas para sus UT. Las más grandes son la Ciudad de México, con siete personas, y las del Estado de México y Nuevo León con cinco personas cada una. En cuanto a los CT, éstos se componen, en promedio por cuatro personas, al ser los OG de Ciudad de México (6), SLP (6), Guerrero (7) e Hidalgo (8) los que más integrantes registran (Gráfico 14).

Gráfico 14. Número de integrantes del CT del OG

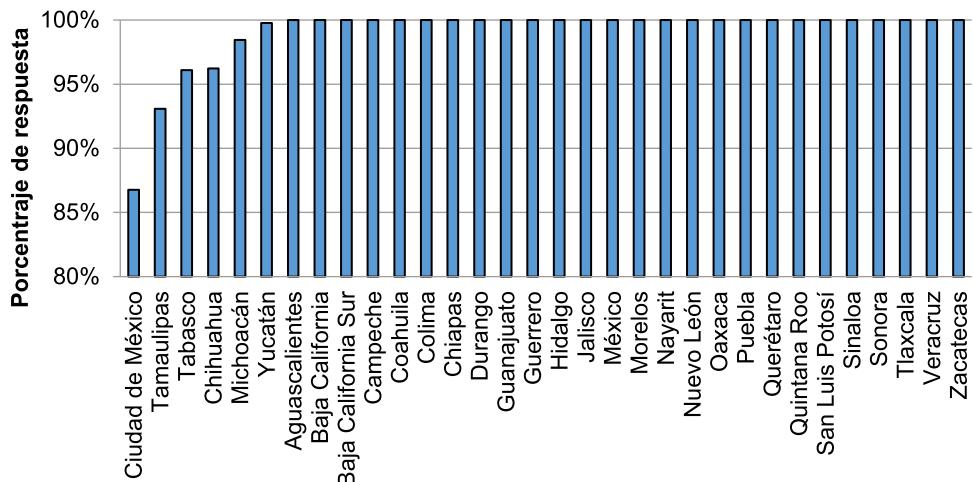


Fuente: eEaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

VI. Solicitudes de información: respuestas

De las 101,767 solicitudes recibidas por los OG en 2019, en promedio, 99% fueron respondidas. Destaca la Ciudad de México con el porcentaje de respuesta más bajo (87%). Este dato revela que, además de ser garantes de la transparencia respecto de otros SO, los OG tienen en su interior retos por cumplir con la atención a las solicitudes, como el principal eslabón del DAI (gráfico 15).

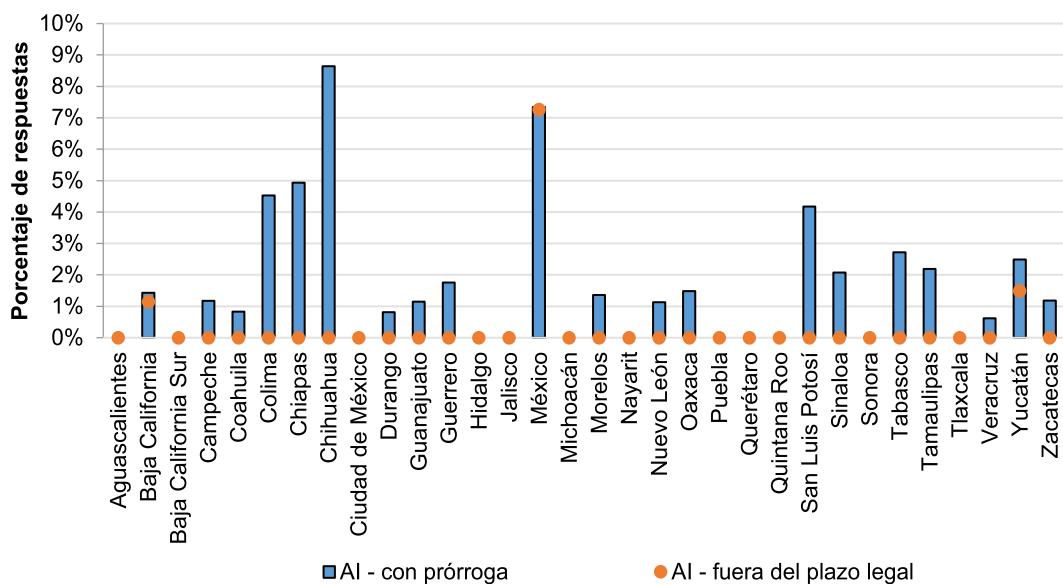
Gráfico 15. Porcentaje de respuesta a solicitudes de información recibidas por los OG



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

En términos de los plazos de respuesta, los OG respondieron dentro del plazo, en promedio, 98% de las solicitudes sobre acceso a la información. Resalta el caso del OG del Estado de México que respondió más solicitudes con prórroga o fuera del plazo legal en 15.7% de las solicitudes respondidas (gráfico 16).

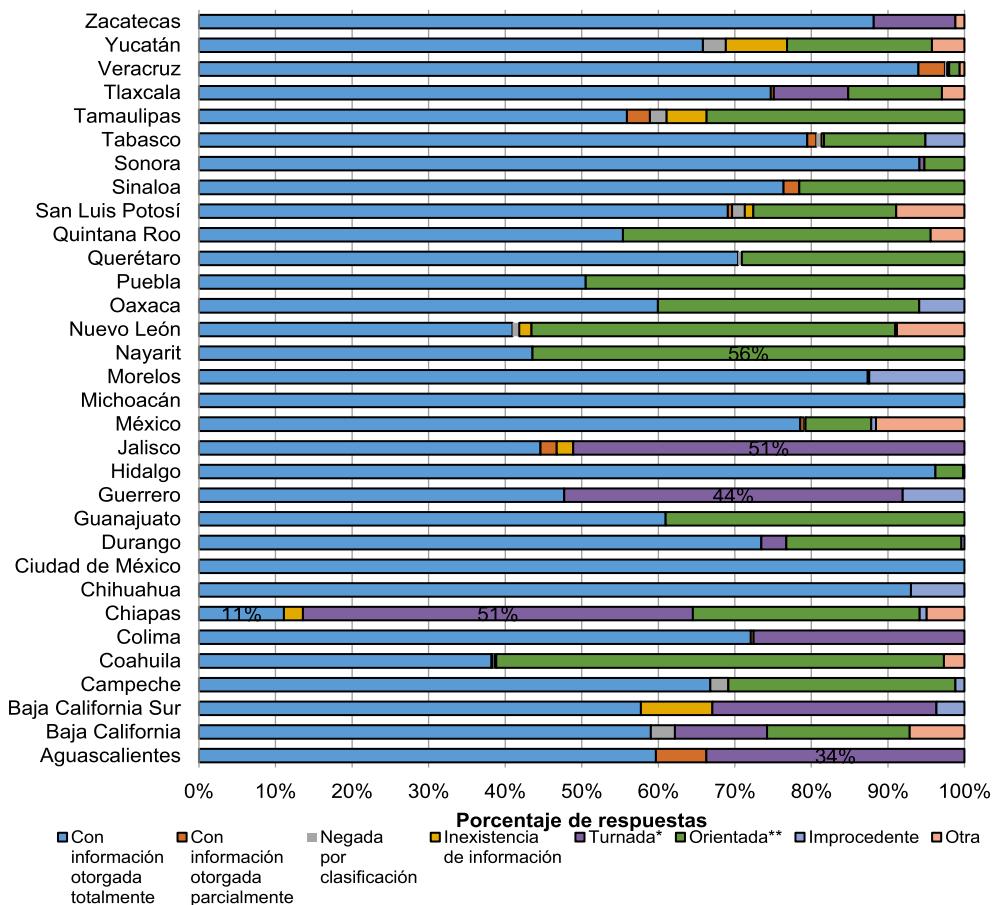
Gráfico 16. Respuesta a solicitudes recibidas por los OG - plazo de respuesta



Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes estatales de Transparencia y Acceso a la Información.

Sobre el tipo de respuesta otorgada por los OG, en promedio, 68% de las respuestas contenían información completa. El gráfico 17 muestra los diferentes tipos de respuesta por entidad federativa. Es de subrayar el caso de Chiapas, que reporta 11% de las solicitudes con información otorgada totalmente, mientras que 50% fueron turnadas a otras instituciones por considerarse fuera de su competencia. Este último caso es similar para Guerrero (44%) y Jalisco (51%). La explicación podría obedecer a la falta de orientación del propio OG a las personas solicitantes ante el desconocimiento de las mismas sobre a quién dirigir sus peticiones de información. Otro dato que llama la atención es que 51% de las solicitudes respondidas por el OG de Nayarit se mostraron como "improcedentes". Lo que está detrás de esta estadística es la necesidad de mejorar tanto la asesoría y orientación de los OG a las personas al momento de plantear sus solicitudes, así como la revisión de dichos casos para entender qué información está pidiendo la ciudadanía y diseñar rutas de trabajo con los SO para hacer frente a esta demanda.

Gráfico 17. Tipo de respuesta



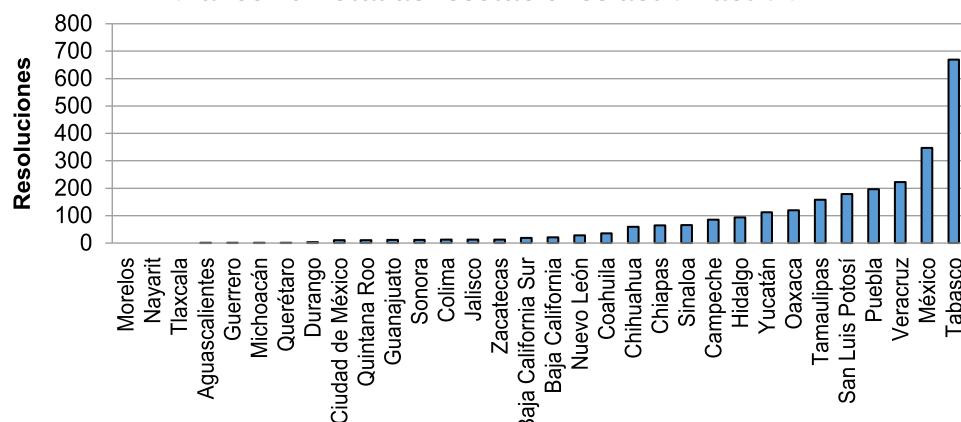
Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes estatales de Transparencia y Acceso a la Información.

*Enviada a otra autoridad por ser de su competencia.

**Asesorando al solicitante a que la presente ante la autoridad competente.

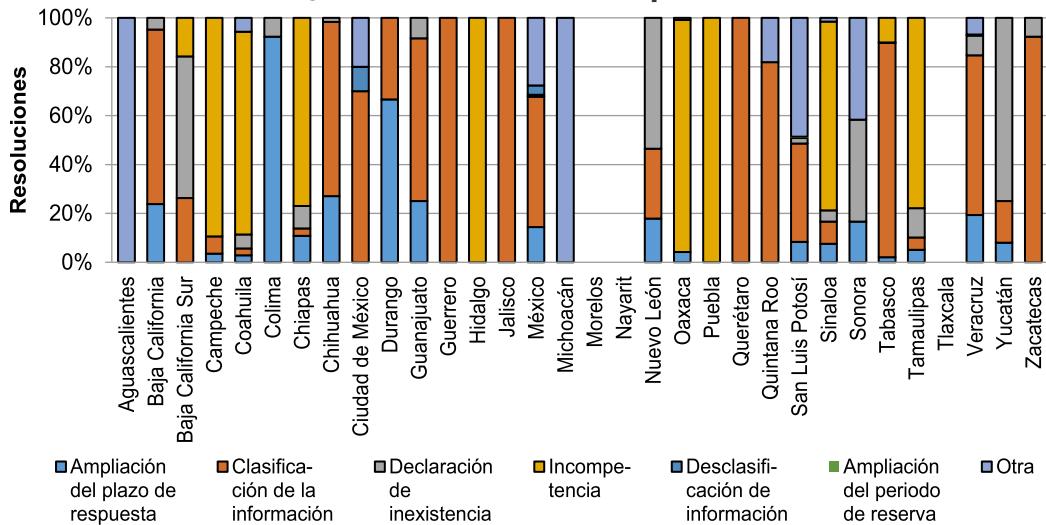
Del total de 101,767 solicitudes de información que recibieron los OG, sólo 3% requirió que el CT emitiera alguna resolución, al ser el OG de Tabasco el más intensivo en términos de la emisión de este tipo de resoluciones y registrar 669 (gráfico 18). Como se observa en el gráfico 19, 45% de todas las resoluciones fueron sobre clasificación de la información y 31% sobre incompetencia. Esto puede ser indicativo, de nuevo, de que las personas solicitantes no tienen claro qué tipo de información pueden solicitar y a quién. No obstante, hay un espacio para el diseño de estrategias y políticas que orienten de manera más focalizada y assertiva a las personas solicitantes.

Gráfico 18. Total de resoluciones del CT del OG



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

Gráfico 19. Resoluciones emitidas por el CT del OG



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

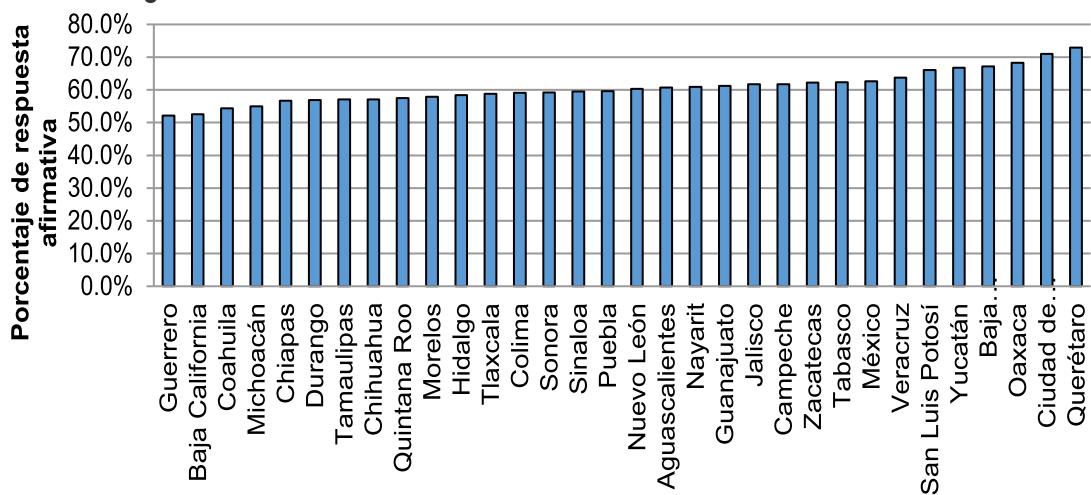
2.2 Demanda

Si bien es necesario revisar cuáles son los recursos institucionales con los que hoy se afrontan los retos de la transparencia desde la función pública, limitar el análisis de la transparencia únicamente a cuestiones normativas o institucionales, impediría entender cuál es la perspectiva que tienen las personas usuarias y consumidoras de la información pública (Ríos Cázares, Alejandra, 2011) tanto en el ejercicio del DAI como en su interacción con el gobierno. Esta sección muestra información sobre la opinión o experiencia de las personas tanto al acceder a la información mediante las solicitudes de información, así como consultar la información que por ley deben publicar los SO, así como alguna otra consulta sobre información pública o gubernamental.

I. Conocimientos sobre la transparencia

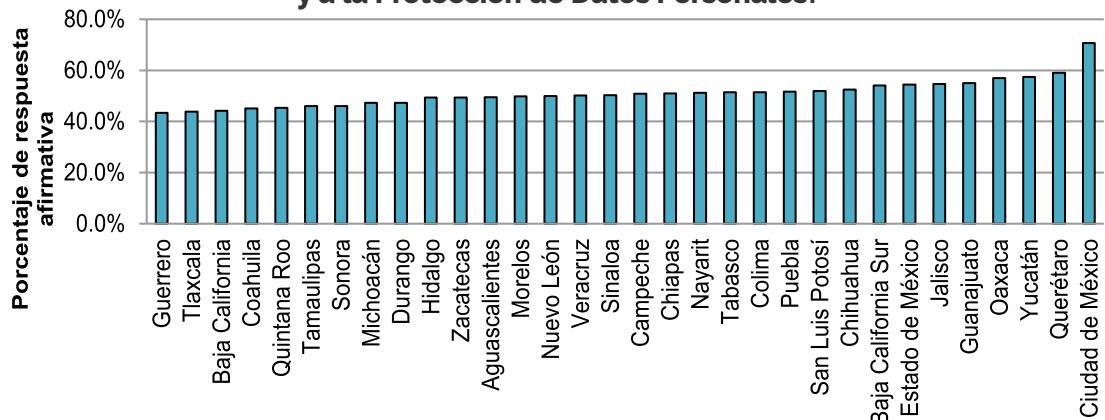
Según la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) (INEGI, 2019) en promedio, en 2018, 60% de la población conocía o había escuchado sobre el DAI. Los estados con menor conocimiento por parte de las personas encuestadas fueron Coahuila, Baja California y Guerrero. Los estados que registraron personas con mayor conocimiento fueron Oaxaca, Ciudad de Méjico y Querétaro (gráfico 20). Asimismo, en promedio sólo 51% de la población sabe de la existencia de los OG (gráfico 21).

Gráfico 20. ¿Conoce o ha escuchado sobre el Derecho de Acceso a la Información?



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) 2019.

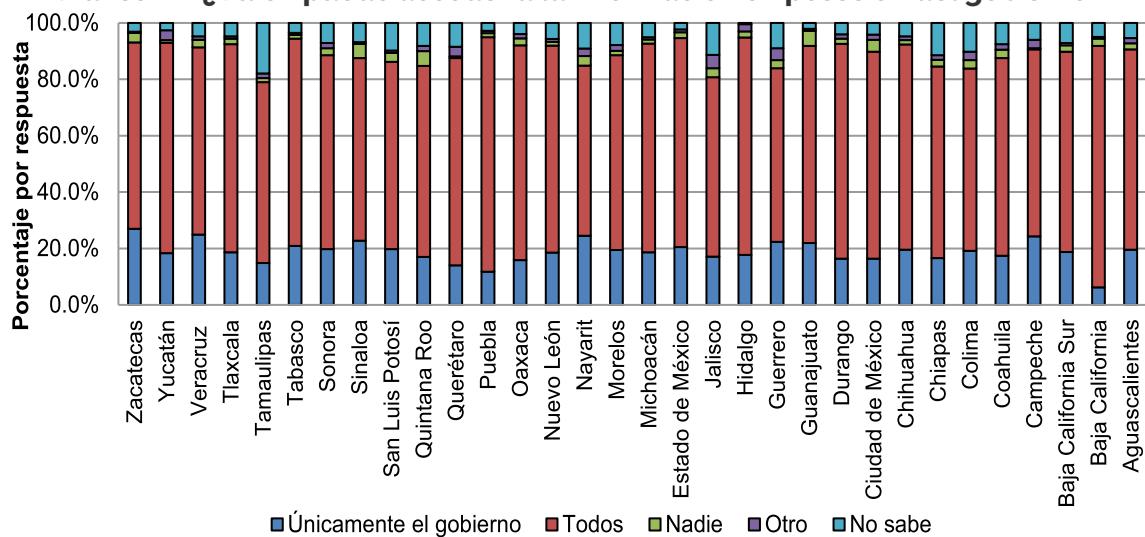
Gráfico 21. ¿Conoce o ha escuchado sobre la existencia de una institución de gobierno que garantice el Derecho de Acceso a la Información y a la Protección de Datos Personales?



Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) 2019.

Por su parte, un dato revelador del desconocimiento de la función de transparencia es que 19% de las personas –promedio entre todas las entidades federativas– considera que solamente el gobierno puede acceder a la información en su posesión. Esto sin lugar a duda denota un amplio margen para avanzar en la orientación y sensibilización que tienen los propios OG y los SO para ampliar información sobre el ejercicio del DAL y, a su vez, poner a disposición de la ciudadanía información que le resulte más cercana y útil a propósitos cotidianos y que no necesariamente responda a una lógica gubernamental (gráfico 22).

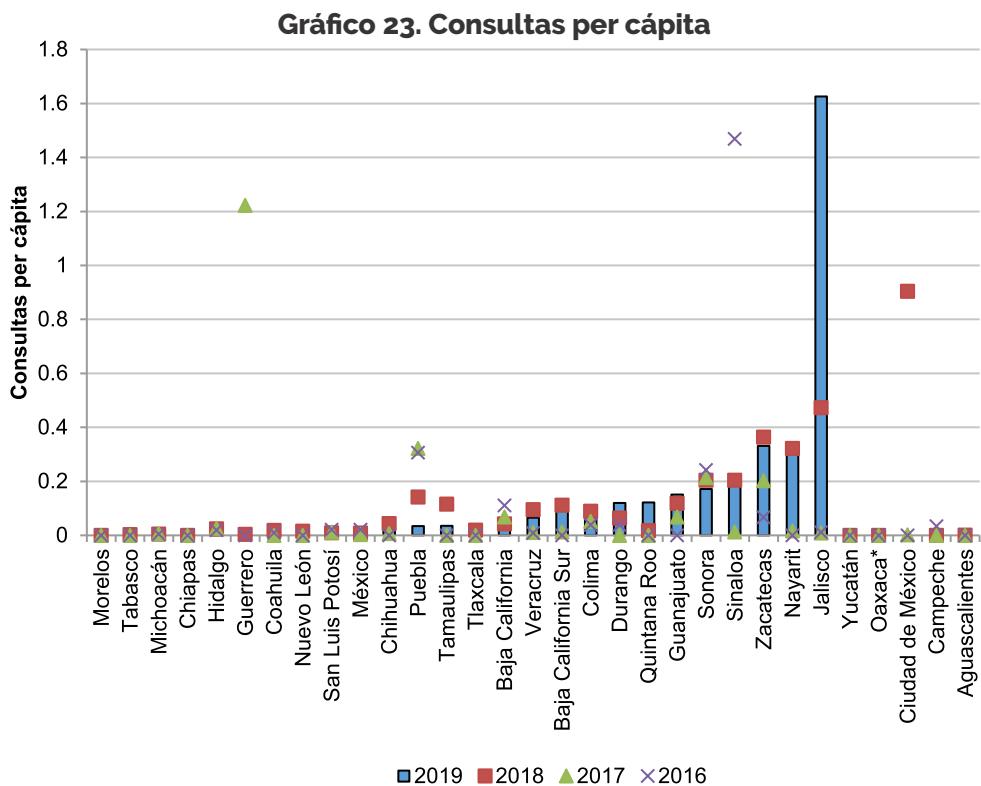
Gráfico 22. ¿Quién puede acceder a la información en posesión del gobierno?



Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) 2019.

II. Consultas al portal de transparencia

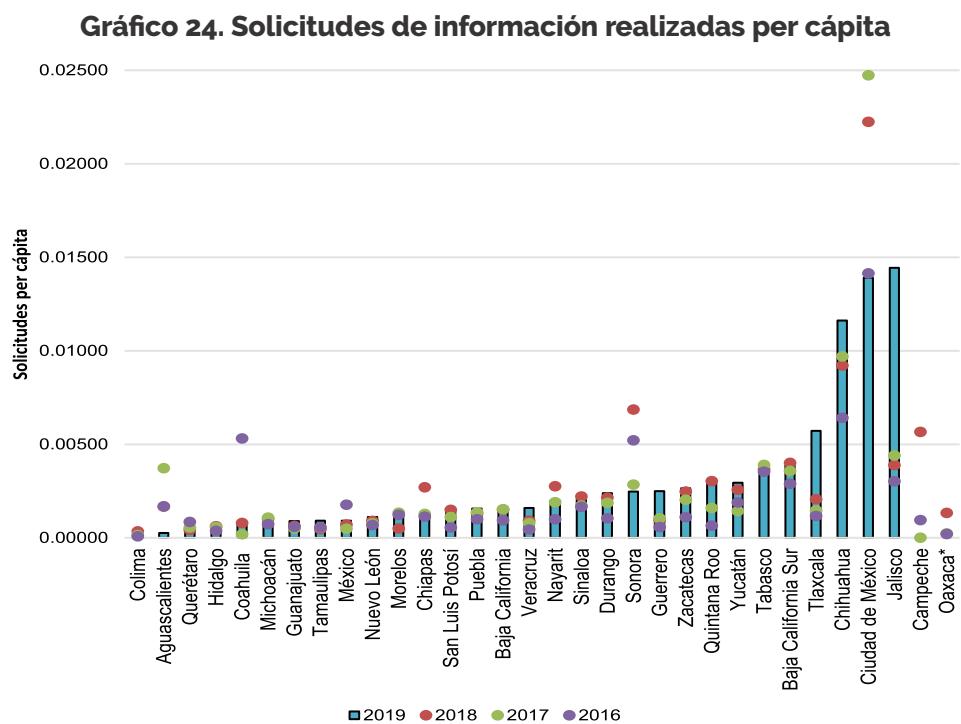
En 2019, la ciudadanía realizó 19,560,536 consultas a los portales de transparencia de las instituciones de las AP estatales. Según datos de 2019 y 2018, las personas usuarias en Jalisco, Nayarit y Zacatecas fueron las que más consultas per cápita realizaron a los portales de transparencia (gráfico 23).



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, 2019, 2018 y 2017.

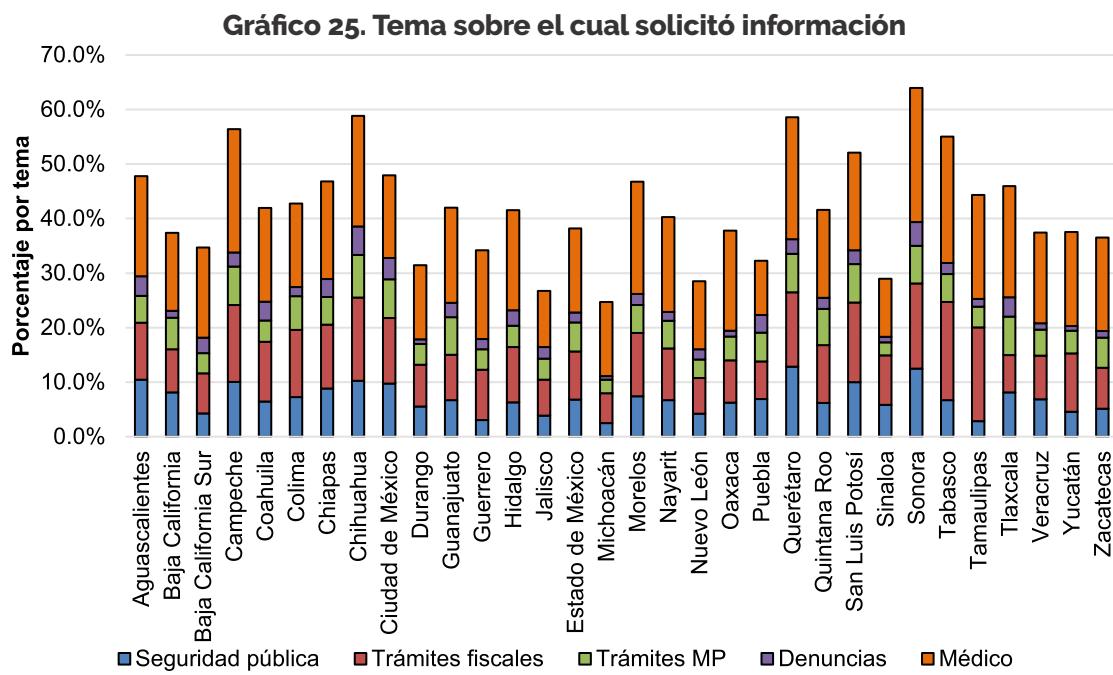
III. Solicitudes de información

Los datos muestran que hay estados con población más activa en cuanto al acceso a la información. Por ejemplo, en Chihuahua, Ciudad de México y Jalisco, la población realiza más solicitudes de información per cápita que en el resto de los estados. (gráfico 24) Sin embargo, a nivel nacional, los datos muestran que el porcentaje de la población que ha realizado solicitudes de información es muy bajo: apenas 4% de la población nacional.



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020, 2019, 2018 y 2017.

Como se observa en el gráfico 25, entre los temas sobre los cuales se solicita o consulta más información es acerca de cuestiones médicas o de salud, ello considerando que son datos previos a la contingencia sanitaria iniciada en 2020, seguido por trámites fiscales y seguridad pública (gráfico 25).

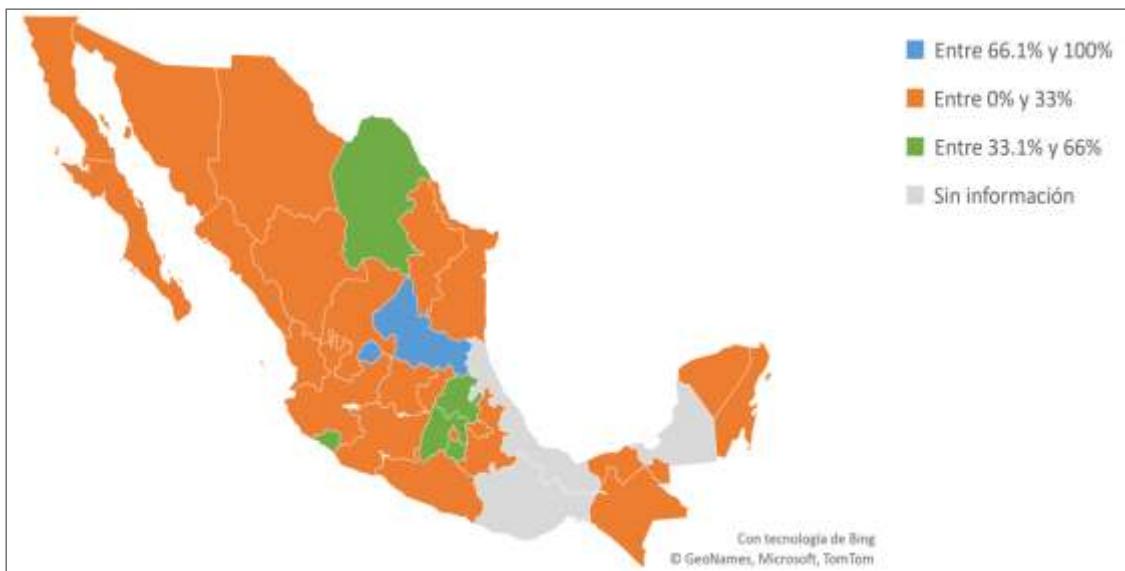


Fuente: Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAID) 2019.

IV. Recursos de revisión

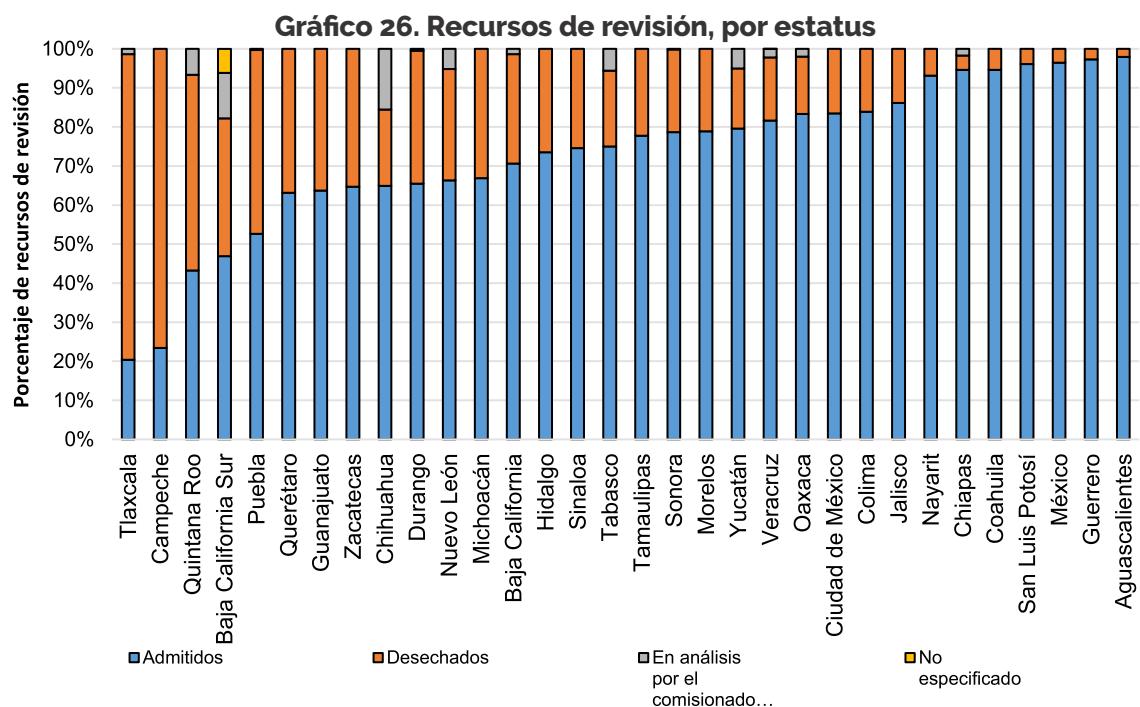
De las 353,624 solicitudes de información realizadas por las personas usuarias en 2019, 21% fueron enviadas como recursos de revisión a los OG. Los estados con mayor porcentaje de recursos de revisión, que puede ser una medida de la insatisfacción de las personas solicitantes con las respuestas recibidas a sus solicitudes de información, son San Luis Potosí y Aguascalientes (mapa 8).

Mapa 8. Recursos de revisión como porcentaje de las solicitudes recibidas



Fuente: Elaboración propia con base en Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 y Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020

Con excepción de Tlaxcala, Campeche, Quintana Roo y Baja California Sur, los OG admiten más de 50% de los recursos de revisión que reciben (gráfico 26).



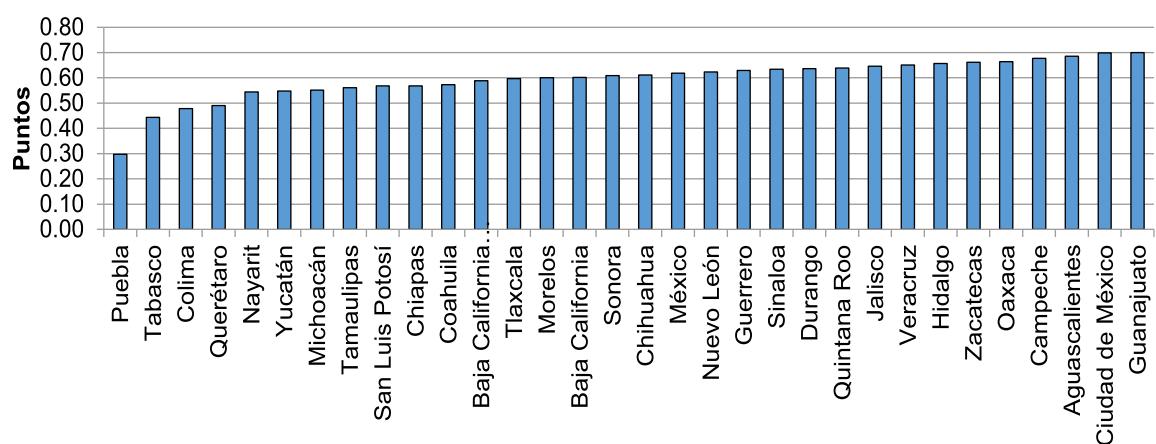
Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

V. Transparencia reactiva desde la perspectiva ciudadana

Para hacer un proxy de la satisfacción y facilidad con la que la ciudadanía recibe información del SO, se muestran los datos del subíndice de transparencia desde la perspectiva ciudadana de la Métrica de Gobierno Abierto . El componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana de la Métrica está compuesto por tres variables: completitud, claridad y celeridad.

En conjunto, estas variables miden la calidad de la respuesta que obtiene una persona al solicitar información de los sujetos obligados y la rapidez con la que obtiene la misma. Los datos muestran (gráfico 27), en el extremo inferior a Puebla que, en una escala de 0 a 1, donde 1 es el nivel con mayor nivel de satisfacción, obtuvo una calificación de 0.30 y, con mejores resultados, Guanajuato y la Ciudad de México ambos con una calificación de 0.70.

Gráfico 27. Componente de acceso a la información desde la perspectiva ciudadana



Fuente: Elaboración propia con base en la Métrica de Gobierno Abierto 2019.

3. Transparencia proactiva

3.1 Oferta

I. Política de transparencia proactiva

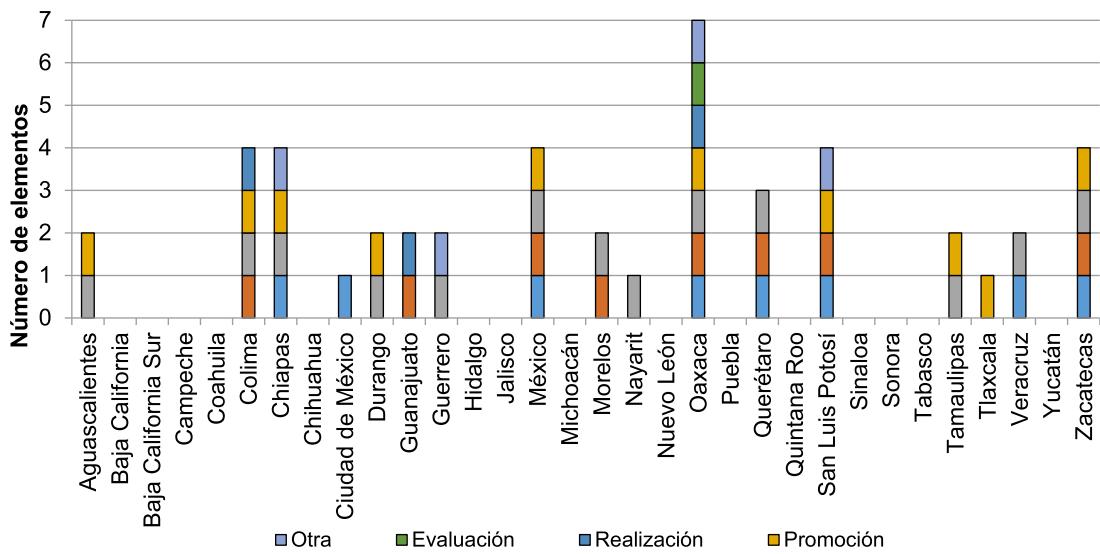
Según los resultados del Censo de Transparencia, 53% de los OG tienen una política de transparencia proactiva. Sin embargo, es de subrayar que únicamente el OG de Oaxaca cumple con los 7 elementos que se consideran a partir de los Lineamientos en la materia .

Tabla 3. Existencia de política de transparencia proactiva

Sí tienen política de transparencia proactiva	No tienen política de transparencia proactiva
<ul style="list-style-type: none"> • Aguascalientes • Colima • Chiapas • Ciudad de México • Durango • Guanajuato • Guerrero • México • Morelos • Nayarit • Oaxaca • Querétaro • San Luis Potosí • Tamaulipas • Tlaxcala • Veracruz • Zacatecas 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja California • Baja California Sur • Campeche • Coahuila • Chihuahua • Hidalgo • Jalisco • Michoacán • Nuevo León • Puebla • Quintana Roo • Sinaloa • Tabasco • Yucatán

Fuente: Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020

Gráfico 28. Elementos de la política de transparencia proactiva

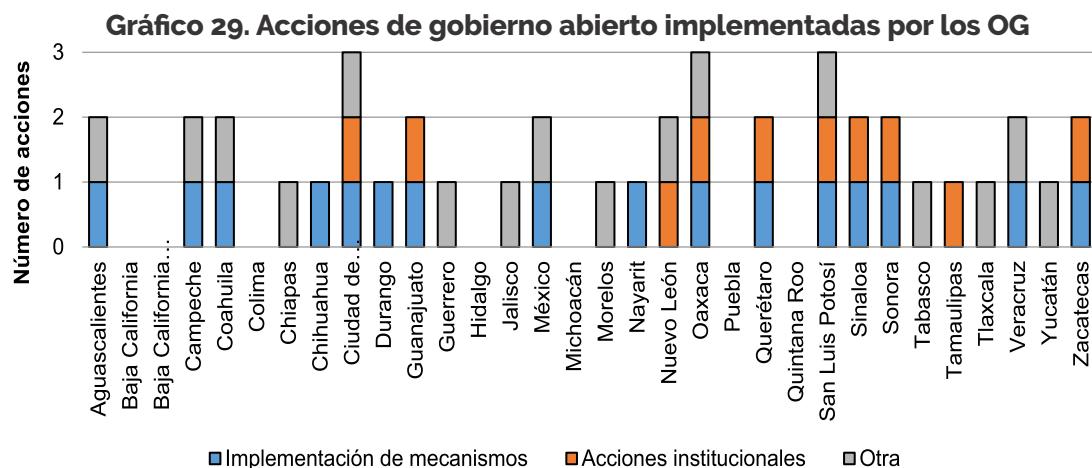


Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

II. Gobierno abierto

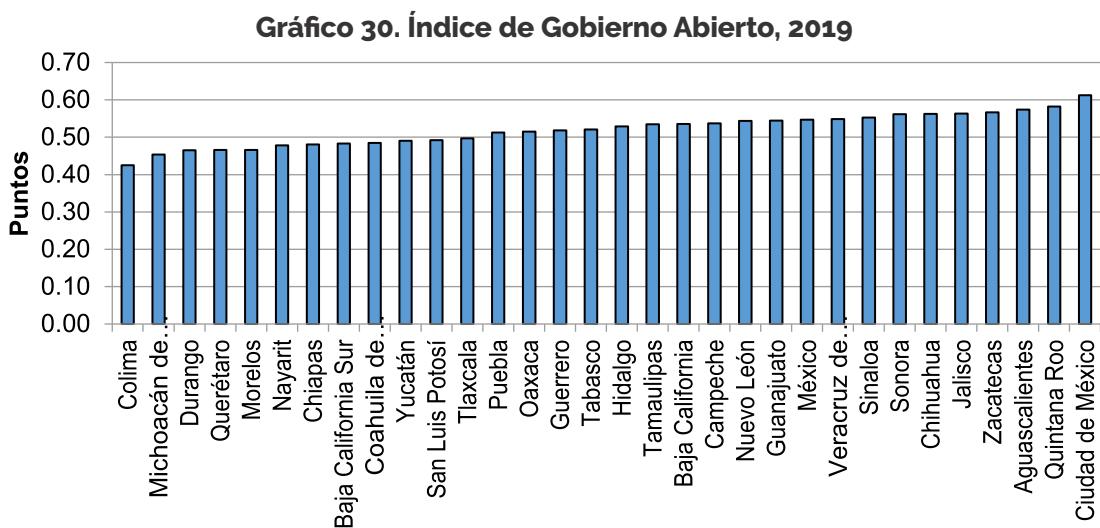
Según datos del Censo de Transparencia (INEGI, 2020) 50% de los OG implementaron mecanismos de consulta y/o participación ciudadana con objetivos de gobierno abierto, siendo ese porcentaje menor (31% en promedio) para la implementación de acciones institucionales sobre datos abiertos (gráfico 29). Pese a contar con esta información, es difícil tener un mayor detalle sobre el tipo de resultados que se han gene-

rado como parte de estas acciones o mayores características sobre los procesos de colaboración, participación y co-creación entre la ciudadanía y sus gobiernos; actividades alineadas al paradigma de Gobierno Abierto.



Fuente: elaboración propia con base en el Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020.

Por otra parte, y de acuerdo con la Métrica (CIDE-INAI, 2019) el Índice de Gobierno Abierto en México en 2019 fue de 0.52 (medido en una escala de 0 a 1 donde 1 denota mayor apertura institucional). Este índice mide –con base en los principios de transparencia y participación ciudadana– la oferta de mecanismos gubernamentales y la demanda de instrumentos con los que cuenta la ciudadanía. Esta medición combina, por tanto, el acceso a la información que tiene la ciudadanía para conocer las acciones de gobierno y a su vez en qué medida es posible incidir en su gestión, es decir se basa en un enfoque de la transparencia mucho más amplio que la sola evaluación del ejercicio del DAI. La calificación para 2019 representó un incremento de 13 décimas desde la medición previa (2017) aunque en términos agregados el país está en un nivel medio en esta agenda. A nivel estatal, la Ciudad de México obtuvo la mejor calificación (0.61) mientras que Colima fue la entidad peor calificada (0.42) (gráfico 30).



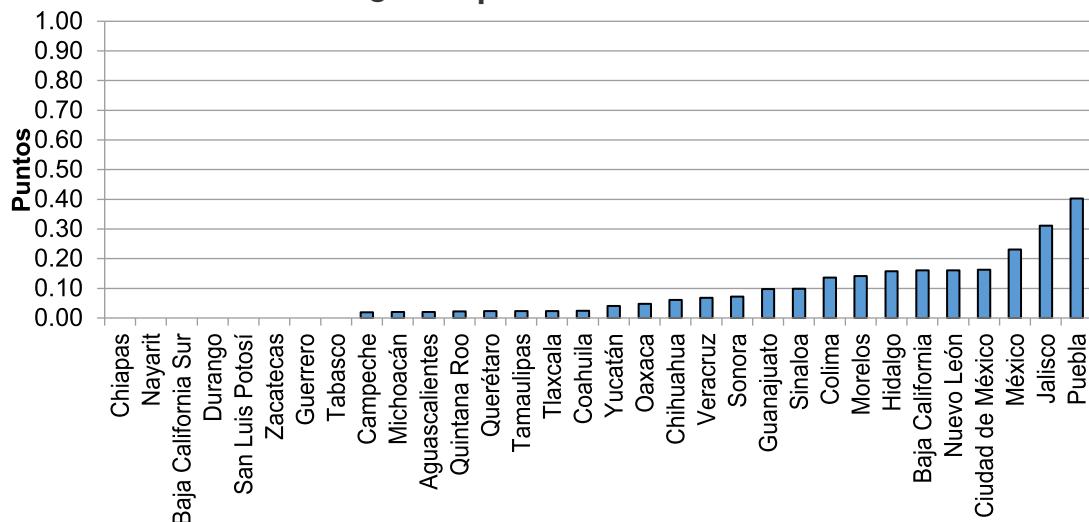
Fuente: Métrica de Gobierno Abierto, 2019

Otro indicador por destacar es el componente de datos abiertos. Según la LGTAIP²⁴ la información debe presentarse en formatos que sean digitales de carácter público accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado; así como deben contar con las siguientes características: accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios legibles por máquinas, en formatos abiertos y de libre uso. Como se observa en el gráfico 30, el avance de las entidades

²⁴ Artículo 3, fracción VI.

federativas a este respecto es incipiente. Las entidades mejor evaluadas fueron Puebla con una calificación de 0.40; seguido de Jalisco con 0.31 y Estado de México con una calificación de 0.23 (gráfico 31).

Gráfico 31. Componente de datos abiertos



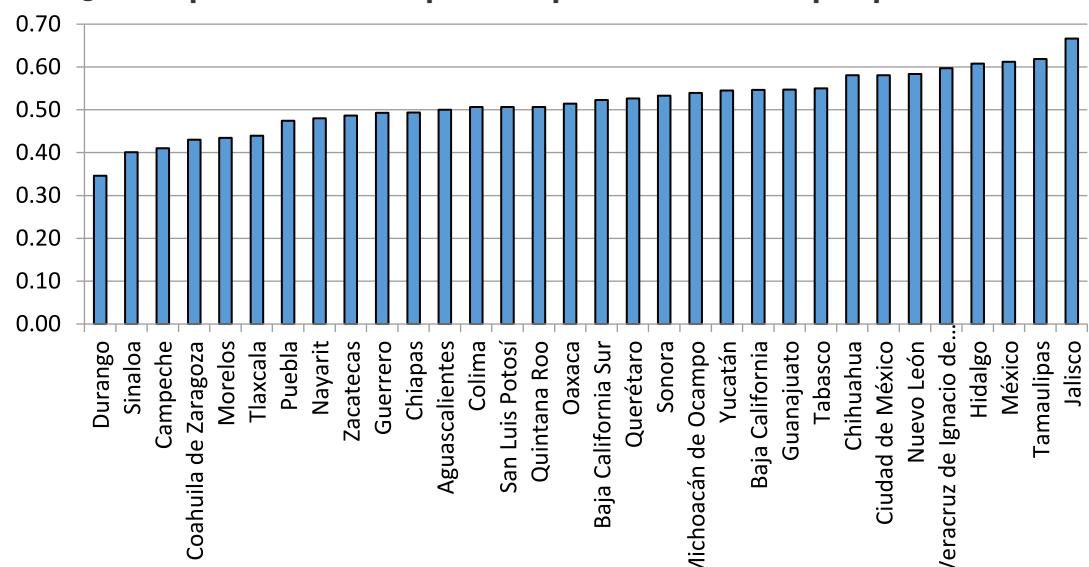
Fuente: Métrica de Gobierno Abierto, 2019.

3.1 Demanda

Como se ha explicado a lo largo del texto, la transparencia proactiva es una condición de la transparencia que implica publicar información más allá de la que manda la Ley. En contraste con el enfoque de la oferta, desde el punto de vista de la demanda no hay suficiente información para evaluar esta característica. Uno de los pocos datos al respecto, se obtienen del componente de **transparencia proactiva** desde perspectiva ciudadana de la Métrica; como un proxy sobre la facilidad con la que las personas pueden encontrar información relevante para su vida cotidiana mediante métodos comunes de búsqueda, sean buscadores externos o los propios de las instituciones públicas.

Los resultados de este componente revelan que no existe gran variación entre las entidades federativas, pues la mayoría se ubicaron en un rango entre 0.40 y 0.67, y únicamente Durango estuvo por debajo de esos valores (0.35) (gráfico 32). Ello demuestra el esfuerzo que tienen ante sí los SO para publicar información más útil para las personas usuarias y en formatos más comprensibles.

Gráfico 32. Componente de Transparencia proactiva desde la perspectiva ciudadana



Fuente: Métrica de Gobierno Abierto, 2019.

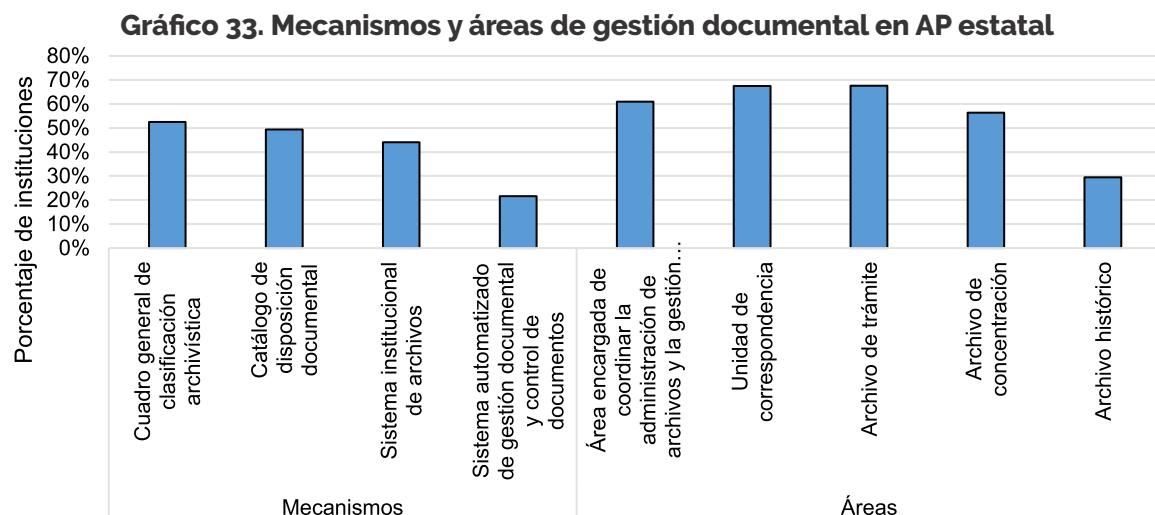
4. Sustento de la transparencia

4.1 Oferta

Pese a que los archivos y la gestión documental son elementos clave para hacer posible que la ciudadanía tenga acceso a la información, la evidencia muestra que en las entidades federativas este tipo de actividades y funciones siguen siendo un área rezagada dentro de las AP estatales. Asimismo, tampoco hay suficiente información que nos permita entender o evaluar el avance de los SO a este respecto. Por lo tanto, esta sección se limita a presentar un análisis general sobre la oferta institucional en la materia, a través de la revisión de tres aspectos: áreas y mecanismos; personal para la gestión documental y presupuesto.

I. Áreas y mecanismos

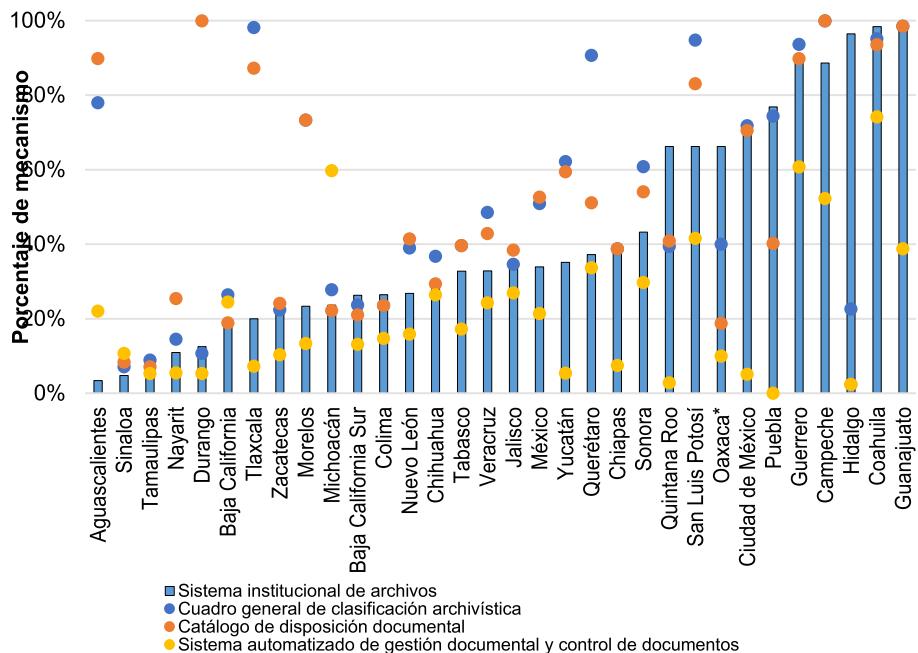
La gestión documental se encuentra poco desarrollada a nivel estatal. En las 2,173 instituciones registradas en 2019 en las AP estatales, apenas la mitad contaba con un cuadro general de clasificación archivística y sólo 22% tenía un sistema automatizado de gestión documental y control de documentos. Así, aunque más de la mitad de las instituciones reportó tener un área encargada de coordinar la administración de archivos y la gestión documental; unidad de correspondencia; archivo de trámite, y archivo de concentración, sólo 29% reportó tener archivo histórico (gráfico 33).



Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

En términos de las unidades administrativas dedicadas a estas tareas, hay una variación importante en cuanto a los mecanismos y áreas que llevan a cabo la administración de archivos y gestión documental. Como se observa en el gráfico 33, destacan Coahuila y Guerrero como las entidades más desarrolladas en este aspecto, debido a que más de la mitad de sus instituciones contaba con los diversos mecanismos de gestión documental. En contraste, se muestra (gráfico 34) que hay mucha disparidad sobre el tipo de mecanismos con los que cuentan los SO. Llama la atención el caso de Hidalgo ya que mientras reportó que 96% de sus instituciones contaban con un sistema institucional de archivos; sólo 2% tenía un Catálogo de disposición documental o un sistema automatizado de gestión documental y control de documentos.

Gráfico 34. Mecanismos de gestión documental en AP estatal

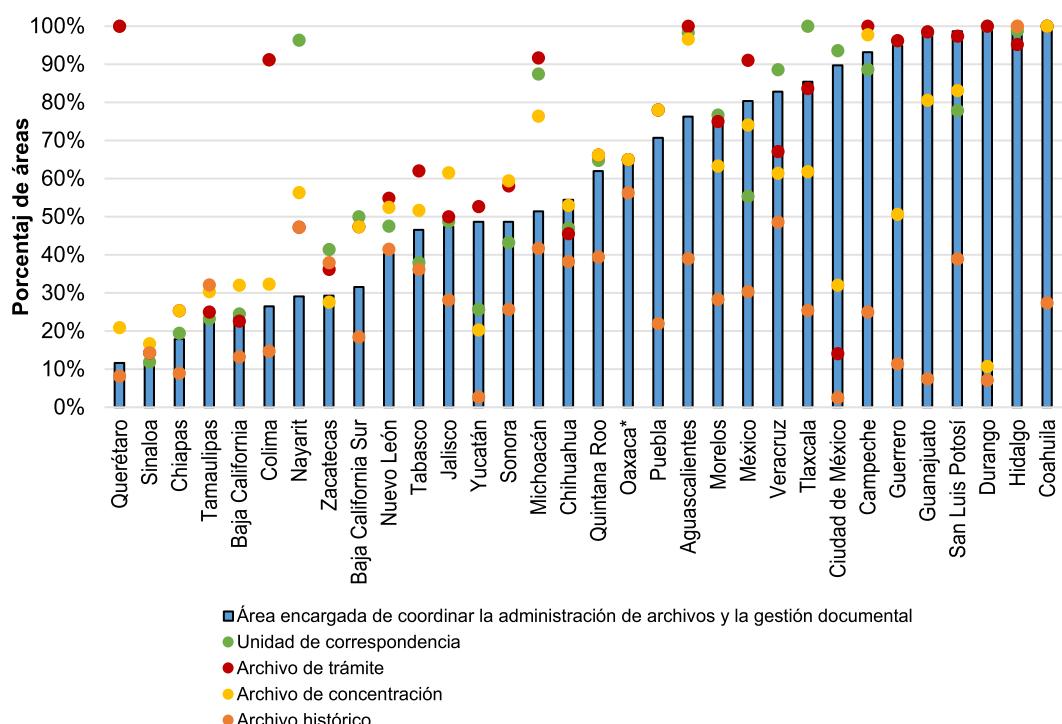


FUENTE: CENSO NACIONAL DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA Y SISTEMA PENITENCIARIO ESTATALES 2020

*La administración pública de la entidad federativa reportó no contar con registros de información sobre el tema.

En términos de planeación, sólo Durango, Hidalgo y Coahuila reportan que todas sus instituciones cuentan con un área encargada de coordinar la administración de archivos y la gestión documental. Asimismo, Hidalgo es la única entidad en la que todas las instituciones de la AP tienen Archivo Histórico. En contraste, Sinaloa y Chiapas son los estados que se encuentran más atrasados en la materia, menos de un cuarto de sus instituciones cuenta con alguna de las áreas relacionadas con archivos y gestión documental (gráfico 35).

Gráfico 35. Áreas de gestión documental en AP estatal, por estado

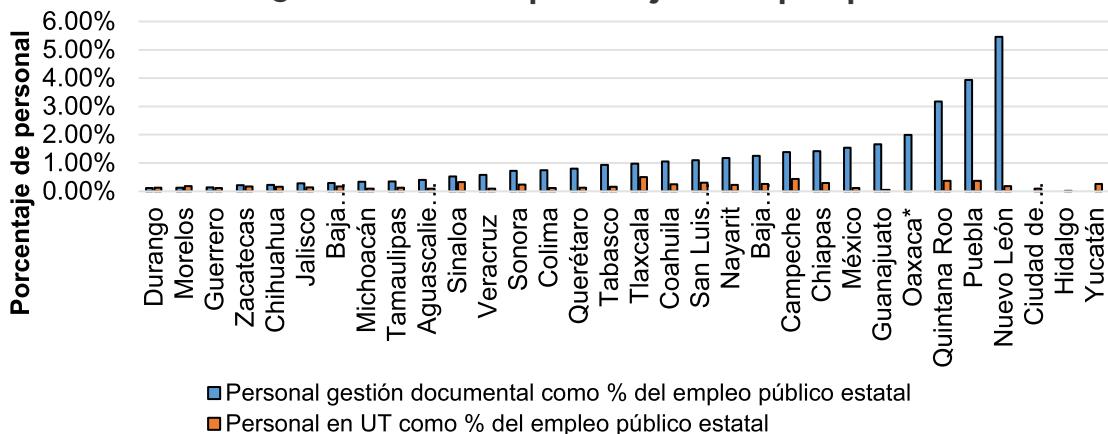


Fuente: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

II. Personal para gestión documental

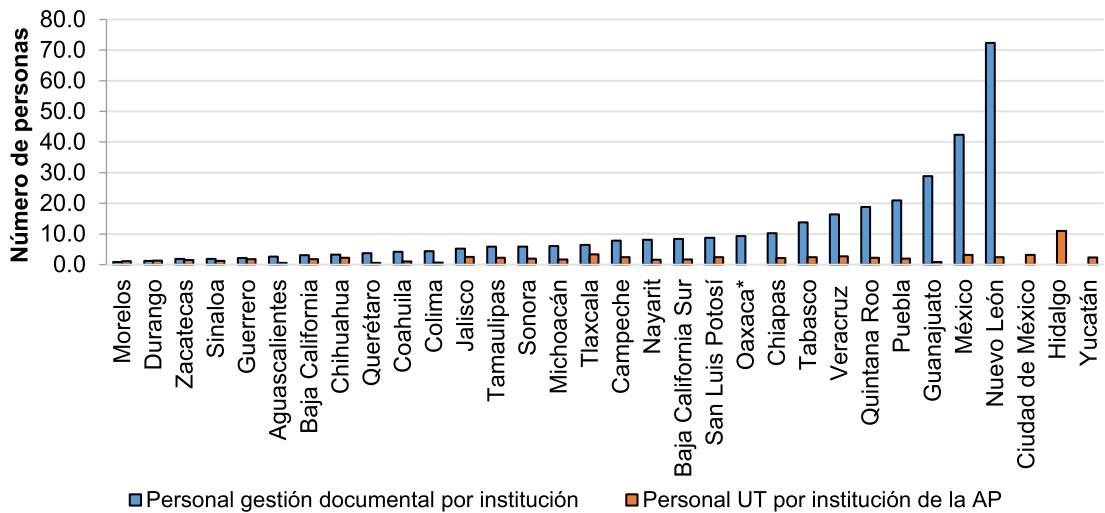
Del total de personas trabajando en las instituciones de las AP estatales, 0.96% es personal destinado a atender la administración de archivos y gestión documental. En promedio, hay 11 personas en cada institución realizando estas labores. Resulta interesante que, aunque la gestión documental se encuentra poco desarrollada, en varios estados hay más personal destinado a estas labores que a las de transparencia. Esto se puede observar tanto al comparar al personal como porcentaje del empleo público (gráfico 36) como por institución de la AP estatal (gráfico 37).

Gráfico 36. Personal como porcentaje del empleo público



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

Gráfico 37. Personal por institución de la AP estatal

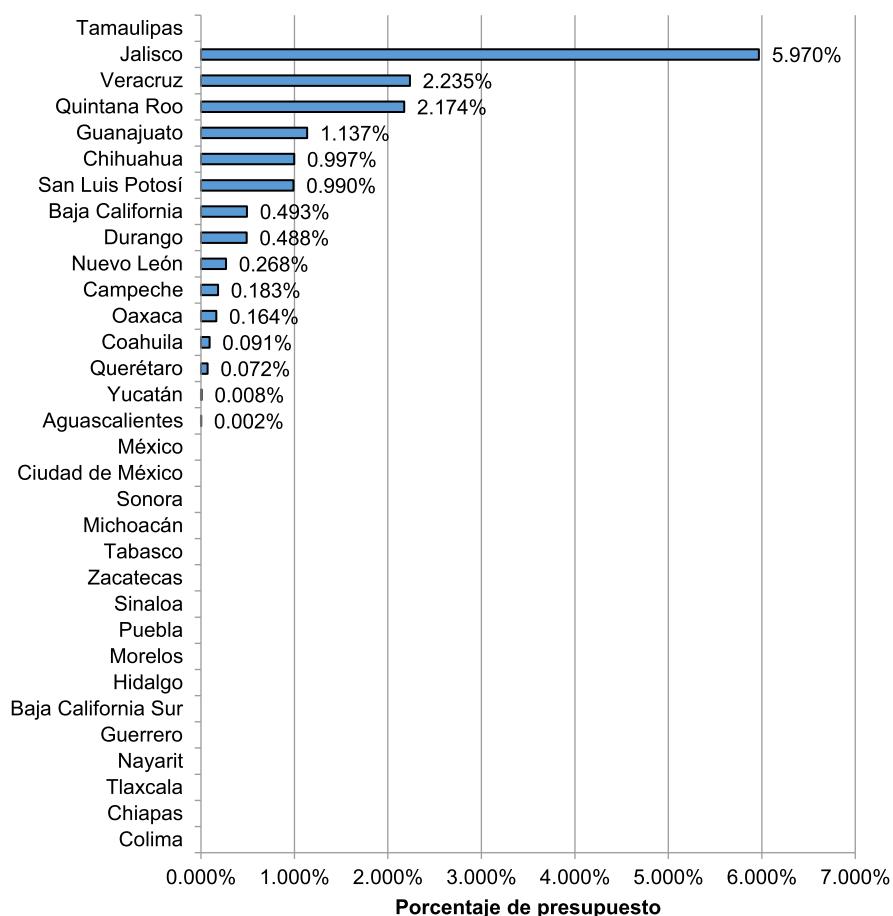


Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

III. Presupuesto

Con la información disponible del Censo de Gobierno se observa que, en promedio, en los OG gastaron 1% del presupuesto ejercido a las labores de archivo y gestión documental. No obstante, vale la pena señalar que 16 OG reportaron no tener presupuesto para estas labores (Colima, Chiapas, Tlaxcala, Nayarit, Guerrero, Baja California Sur, Hidalgo, Morelos, Puebla, Sinaloa, Zacatecas, Tabasco, Michoacán, Sonora, Ciudad de México y Estado de México). Los datos revelan la poca importancia que representan estas actividades sustantivas al interior de los OG (gráfico 38).

Gráfico 38. Presupuesto ejercido destinado a actividades de administración de archivos y gestión documental como porcentaje del presupuesto ejercido



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020.

Como se observa, la información recopilada mediante los censos es aún insuficiente para evaluar el estado de la gestión documental en México. En términos del personal, por ejemplo, no es posible identificar el tipo de perfil que tienen quienes ocupan estas áreas y tampoco es posible conocer las capacitaciones que han recibido. Asimismo, no hay información disponible sobre el presupuesto que destinan las instituciones de las AP estatales a las labores de archivo y gestión documental. Como se detalló, sólo se cuenta con esta información para los OG.

No obstante, estas restricciones de información, con la información disponible es claro reconocer que las entidades federativas se encuentran en un nivel inicial. No solo desde el punto de vista normativo, sino también desde el ámbito de la gestión pública, el contexto de las entidades federativas refuerza el argumento de que la gestión documental es parte de una nueva generación de reformas asociadas a la transparencia, que en los hechos apenas está en un punto de arranque. La evidencia, como sugiere (Ríos, 2015), es que sigue habiendo un “desdén institucional a esta tarea especializada y clave”.

Conclusiones

Asiete años de que se haya instituido un nuevo régimen de transparencia y gestión documental en el país, la reflexión latente es si la adopción de este entramado jurídico-institucional ha sido eficiente para garantizar el DAI y valorar a la transparencia como un principio transversal de la función pública a lo largo del territorio nacional. Los hallazgos presentados en este capítulo sugieren que en México se ha logrado construir un basamento normativo comprehensivo a todas las instituciones del Estado.

No hay duda de que el quehacer institucional en el país está orientado por un marco jurídico progresista en materia de transparencia; que cuenta con obligaciones claras y con procedimientos puntuales para el ejercicio del DAI. Las leyes en México, y la normatividad que de ella deriva, parten del reconocimiento de este derecho, así como de su importancia tanto para la ciudadanía como para el quehacer gubernamental. En la implementación de una política de transparencia efectiva y plenamente federalista, como nos muestra la evidencia, sigue habiendo brechas por cerrar.

La misma disponibilidad de la información demuestra que, en términos generales la primera generación de reformas está asentada. La transparencia activa y reactiva se corresponden con rutinas y pautas organizacionales mayormente institucionalizadas que aquellos procesos relacionados con agendas de última generación como lo son los ejercicios de gobierno abierto, la transparencia proactiva o una articulada gestión documental. La evidencia mostrada coincide con los hallazgos documentados por la Métrica de Gobierno Abierto: dada la evolución en la agenda de transparencia en México, el SNT se enfrenta a lógicas muy diversas y por tanto debe delinejar estrategias ad hoc para “tratar simultáneamente asuntos de vanguardia (como la transparencia proactiva, los datos abiertos (...), a la par de una agenda básica de construcción de capacidades para la transparencia” (CIDE - INAI, 2017, pág. 11).

Sirvan las siguientes líneas para decantar una serie de advertencias para las personas que toman decisiones en la agenda de transparencia, sea desde la función pública estatal o desde los organismos garantes de la transparencia en los estados y el Sistema Nacional de Transparencia. Estas reflexiones también brindan elementos para la deliberación y la promoción sobre cómo avanzar en diferentes agendas de la transparencia en los estados para personas interesadas de la sociedad civil y la academia.

- a. **La exención de obligaciones de transparencia.** Uno de los supuestos para la creación del SNT fue la necesidad de estandarizar conceptos, así como definir el universo claro de SO. En la práctica, dada la prerrogativa para que los SO señalen al OG aquellas fracciones que **no son de su competencia** mediante las tablas de aplicabilidad se han dado diversos contextos de excepción. Si bien este es un elemento del que se han valido varios SO para apegarse al marco normativo, el impacto en el DAI es directo. La ciudadanía está ajena a la distinción de estas exenciones por lo que este recurso debería ser tomado justamente como una excepción y no una regla. En el marco del SNT, se recomienda que los OG estandaricen la información de estas tablas de aplicabilidad, se les de difusión y tengan una sección específica y de fácil acceso dentro de la PNT.
- b. **Redistribución de las funciones para la transparencia y la gestión documental.** La capacidad operativa de algunos de los SO del país ha implicado que no reporten en tiempo y forma sus obligaciones de transparencia o que respondan de manera muy limitada y poco comprensible las solicitudes que la ciudadanía realiza, ello significa que aún no se cumple a cabalidad con el principio de máxima publicidad. La falta de recursos humanos, la inexistencia de normatividad interna; insuficientes sistemas internos de gestión documental o el abuso de la figura de la “incompetencia” para la respuesta de algunas solicitudes de información, son algunos ejemplos de las restricciones que impactan directamente en el ejercicio del DAI. Los SO deben repensar la distribución de funciones desde una mirada transversal de la transparencia y la gestión documental para ampliar el presupuesto y las áreas que atienden estas funciones.
- c. **El rol de los organismos garantes y su profesionalización.** Si bien hoy día existe una instancia de coordinación interinstitucional sobre la cual descansa el quehacer normativo y la armonización de criterios (el SNT), es un hecho que en la práctica se identifican diferentes maneras de entender y gestionar a la transparencia. Esta tarea requiere de OG más activos y eficientes. En efecto, los OG enfrentan retos internos como la debilidad presupuestal y el tamaño de sus organizaciones. No obstante, la evidencia también sugiere que no necesariamente están ejerciendo los recursos que se les

asigna, tienen lineamientos pendientes por emitir, no hay pautas claras sobre sus recursos y sus resultados, y no es claro que hayan invertido en la profesionalización de cuadros con especialidad técnica que les asegure un mejor desempeño. El intercambio de buenas prácticas de la gestión y la diseminación de talleres de capacidades técnicas entre OG, son acaso elementos que pueden disminuir estas carencias institucionales.

- d. **Diseño de políticas que consideren la demanda de la transparencia.** Las obligaciones que se establecieron en la reforma del 2014 han quedado rebasadas. Este capítulo ha puesto de manifiesto que una visión más proactiva de la información es necesaria para garantizar el DAI. No obstante, los resultados muestran que es crucial que los SO hagan una mejor identificación sobre la información que publican, con el acompañamiento y orientación de parte de los OG. La información de la ENAID es un buen punto de entrada para reflexionar sobre quiénes utilizan la información; cuáles son sus temas de interés; cómo consulta la ciudadanía la información y qué valor le da. También la carga de las solicitudes que deben responder es un buen indicio para que los SO formulen estrategias más allá del solo cumplimiento de la Ley. El flujo de la información y la interacción de la ciudadanía con sus autoridades son elementos dinámicos que requieren de la actualización constante para el diseño de políticas en esta materia.
- e. **La construcción de capacidades para la transparencia y la apertura institucional.** Así como los OG han apostado por incrementar sus jornadas de capacitación hacia los SO, es clara la necesidad de reforzar la difusión de su quehacer y la importancia del DAL frente a la ciudadanía. Esta tarea deberá de partir desde diferentes puntos de arranque, mientras que un porcentaje significativo de la sociedad sigue considerando que el acceso a la información solo es prerrogativa de los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil más profesionalizadas y periodistas hacen uso de la información pública para motivar cambios políticos y normativos. Cerrar las brechas entre estas dos visiones impone a los SO y a los OG una labor más intensiva para reconocer que cualquier persona tiene el derecho a saber y acercarse a la información de sus gobiernos, así como de incidir en sus decisiones.
- f. **Una visión articuladora de la gestión documental.** Los datos revelan que el quehacer sustantivo de la gestión documental no es considerado como una función estratégica ni transversal. El primer paso para un sistema eficiente de transparencia debería partir por una adecuada organización de los archivos, que evite la producción irracional de documentos y que simplifique las tareas administrativas asociadas a esta función. El diseño de políticas de gestión documental deberá considerar en su centro las implicaciones de no atender las solicitudes de la ciudadanía por cuestiones de “inexistencia documental” así como la inefficiencia que significa que el gobierno pierda información. Esta tarea requiere de un compromiso al más alto nivel dentro los SO y de los OG que emane de la propia planeación institucional. El SNT y el CONARCH deberán ampliar sus marcos de incidencia a la luz de los datos que arrojan las encuestas y los censos aquí referidos.
- g. **El DAL como garante o llave para otros derechos.** A partir del principio de interdependencia y al ser el DAL un derecho humano, se encuentra ligado a otros derechos. El reconocimiento de este derecho puede potenciar el ejercicio de otros como el derecho a la salud, derecho a la educación o a la justicia. Los datos de la ENAID son clara muestra del para qué utiliza la ciudadanía la información que consume del gobierno. El DAL y transparencia deben de verse como un medio para otros fines, como la resolución de problemas públicos, la orientación sobre el quehacer del gobierno, una herramienta útil para la consecución de trámites y la puerta de entrada para acceder a otros derechos; y en planos de exigencia ciudadana, es el catalizador para la operación de mecanismos de rendición de cuentas. Las entidades federativas se encuentran en un contexto institucional que les exige transitar hacia esta concepción más amplia de la transparencia

Referencias bibliográficas

- Access Info and Center for Law and Democracy. (s.f.). 2020. Recuperado el 17 de julio de 2021, de <https://www.rti-rating.org/historical/>.
- Alianza para el Gobierno Abierto en México. (2021). Obtenido de <https://gobabiertomx.org/quienes-somos/>.
- APA. (2015). *Principios de Parlamento Abierto*. Ciudad de México. Recuperado el 28 de julio de 2021, de <https://www.parlamentoabierto.mx/principios/>.
- Article 19 - Colectivo por la Transparencia. (2014). *Iniciativa de Ley General de Transparencia debe garantizar objetivos de reforma constitucional*. conferencia de prensa, Ciudad de México. Recuperado el 2 de agosto de 2021, de <https://articulo19.org/la-iniciativa-de-ley-general-de-transparencia-debe-garantizar-los-objetivos-de-la-reforma-constitucional/>.
- Cejudo, G., López Ayllón, S., & Ríos Cázares, A. (2012). *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CIDE - INAI. (2017). Métrica de Gobierno Abierto 2017 - *Informe de resultados*. Obtenido de <https://www.rendicionde cuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf>.
- CIDE. (2014). *Métrica de la transparencia*. División de Administración Pública. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CIDE- INAI. (2019). *Métrica de Gobierno Abierto 2019 - Informe de Resultados*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado el 11 de junio de 2021, de <https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informeresultados.pdf>.
- CPEUM, Artículo 6°. (s.f.). Recuperado el 12 de julio de 2021, de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/6.pdf>.
- DGPE, OEA. (2013). El acceso a la información, un derecho para ejercer otros derechos. 41.
- Diario Oficial de la Federación. (2010). Artículo 1° *Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares*. Ciudad de México. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPDPPP.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación. (15 de abril de 2016). *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva*. Obtenido de <https://sidof.segob.gob.mx/notas/docFuente/5433279>.
- Diario Oficial de la Federación. (2021). *Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*.
- Diario Oficial de la Federación. (2021). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Recuperado el 20 de agosto de 2021, de <https://www.transpareciapresupuestaria.gob.mx/>.
- Fierro Ferráez, A. E. (julio-diciembre de 2018). Derecho de acceso a la información. Entre la constitucionalidad y la práctica. (B. J. UNAM, Ed.) *Revista Mexicana de Derecho Constitucional* (39), 65-87. Recuperado el 24 de julio de 2021, de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/12649>.
- FUNDAR- Artículo 19. (24 de agosto de 2021). *Designaciones Públicas. Observatorio ciudadano de los procesos de designación de los servidores públicos*. Obtenido de <https://designaciones.org/federales/#/principal>.
- García Ricci, D. (2013). *Artículo 16 constitucional, derecho a la privacidad*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Suprema Corte de Justicia de la Nación y Fundación Konrad Adenauer. Recuperado el 4 de agosto de 2021, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3567/39.pdf>.
- García, G. A. (Diciembre de 2016). *Transparency in Mexico: An overview of access to information regulations and their effectiveness at the Federal and State level*.
- INAI - SNT. (18 de marzo de 2016). *Modelo de Gobierno Abierto*. Documento teórico. Ciudad de México.
- INAI. (2016-2017). *Acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales*. Ciudad de México. Recuperado el 13 de agosto de 2021, de https://home.inai.org.mx/?page_id=1638.
- INAI. (2018). *Transparencia proactiva y gobierno abierto*. Ciudad de México.
- INAI. (2021). *Actualización del padrón de sujetos obligados del ámbito federal en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.
- INAI. (2021). INAI ha presentado acciones de inconstitucionalidad en contra de 17 leyes estatales de archivos. Comunicado, Dirección General de Comunicación Social, Ciudad de México. Recuperado el 13 de agosto de 2021, de <https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/SalaDePrensa/Comunicados/Comunicado%20INAI-268-21.pdf>.
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. Recuperado el 10 de agosto de 2021, de <https://www.inegi.org.mx/programas/enaid/2019/>.
- INEGI. (2020). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2020*. Recuperado en junio de 2021, de <https://www.inegi.org.mx/programas/cngspsp/2020/>.
- INEGI. (2020). *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Federal 2020*. Obtenido de <https://www.inegi.org.mx/programas/cntaippdf/2020/>.
- Lidberg, J. (2006). *Keeping the Bastard Honest"- The Promise and Practice of Freedom of Information Legislation*. Murdoch University, Australia.
- López Ayllón, S. (2012). El marco normativo de la transparencia y el acceso a la información. En G. M. Cejudo, S. López Ayllón, & A. Ríos Cázares, *La Política de Transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos* (págs. 27-86). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Merino, M. (2006). Muchas políticas y un solo derecho. En S. López Ayllón, *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario* (págs. 127-155). Ciudad de México: UNAM-IFAI.
- Nacif Mina, J. (enero / abril de 2008). El Archivo General de la Nación en la era de la apertura de la información pública en México. *Desacatos* (26), 11-24. Recuperado el 24 de agosto de 2021, de <http://www.scielo.org.mx/pdf/desacatos/n26/n26a2.pdf>.
- Plataforma Nacional de Transparencia - SNT. (2021). *Plataforma Nacional de Transparencia*. Obtenido de <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>.
- R3D - Red en defensa de los derechos digitales. (23 de julio de 2021). *Lo que sabemos de las autoridades que adquirieron Pegasus en México*. Recuperado el 20 de agosto de 2021, de <https://r3d.mx/2021/07/23/autoridades-pegaus-mexico/>.
- Ríos Cázares, A., Castañeda, C., & García, A. (2017). *Transparencia. Diagnóstico Institucional 2016*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)- Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI).
- Ríos Cázares, Alejandra. (2011). Transparencia Gubernamental. En E. y. Cabrero, *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI, 2009* (Vol. Coyuntura y Ensayo, págs. 297-359). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ríos, C. A. (2015). *Gestión documental, archivos documentales y transparencia en México*. Estado, Gobierno y Gestión Pública, 97-136.
- SCJN. (5 de febrero de 2021). Amparo en revisión 271/2020. Ponente Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Sesión de 3 de febrero de 2021. Recuperado el 13 de agosto de 2021, de Suprema Corte de Justicia de la Nación - Comunicados de prensa: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6339>.
- Semanario Judicial de la Federación. (Séptima época, sexta parte). 145-150, 226 y 227.
- SNT. (2015). *Modelo Teórico de Gobierno Abierto*. CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05, (pág. 22). Recuperado el 25 de agosto de 2021, de http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acuerdo_Modelo_de_Gobierno_Abierto_para_PAG.pdf.

Siglas y acrónimos:

- AGN – Archivo General de la Nación
- AP- Administración pública
- ASF-Auditoría Superior de la Federación
- CONARCH-Consejo Nacional de Archivos
- CT-Comité de Transparencia
- DAI- Derecho de Acceso a la Información
- INAI – Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- INEGI – Instituto Nacional de Estadística y Geografía
- LGTAIP – Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- OG-Organismo garante
- SNT – Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
- SO-Sujetos obligados
- UT-Unidad de Transparencia

FRM
09



FEDERALISMO
RESPONSABLE
EN MÉXICO

FEDERALISMO RESPONSABLE EN MÉXICO
Serie de Documentos de Política Pública

Coordinador General
Jorge A. Schiavon (CIDE)

Coordinadores Estratégicos
Hans Blomeier (KAS)
Laura Philipps (KAS)
Patricio Garza (KAS)

FRM-09: El avance de la transparencia en México desde una óptica federalista

Autora
María José Montiel Cuatlayol (The World Justice Project-Méjico)

