

Eficacia institucional de los organismos independientes pro-rendición de cuentas: el caso del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

Institutional Effectiveness of the Independent Organizations Accountability: the National Institute of Transparency, Access to Information and Protection of Personal Data (INAI) Case

José Cárdenas Sánchez

Universidad de Colima. México
Correo electrónico: joecs@hotmail.com

María Gabriela Gildo de la Cruz

Universidad de Colima. México
Correo electrónico: mony@ucol.mx

Recepción: 11 de enero de 2023
Aceptación: 11 de mayo de 2023

Resumen: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es un organismo creado para garantizar el acceso a la información pública y proteger las libertades fundamentales, con facultades para supervisar y controlar al gobierno, a través de un sistema de transparencia que permite la exposición de casos de opacidad y corrupción ante la opinión pública. Con el fin de evaluar lo anterior, se analiza la eficacia del instituto a partir de su diseño estructural y el impacto que ha tenido en torno a la gobernabilidad democrática en México. Para ello, se sigue principalmente la propuesta de Ackerman para examinar los organismos independientes pro-rendición de cuentas (OIP). Los resultados indican que la eficacia en términos cualitativos garantiza al instituto ser un ente de contrapesos y de control hacia el gobierno, pese al menosprecio a la transparencia en el actual sexenio.
Palabras clave: órganos autónomos, diseño institucional, eficacia, INAI

Abstract: the National Institute of Transparency, Access to Information and Protection of Personal Data (INAI) is an organism created to guarantee the access to public information and to protect our fundamental freedom with the necessary instruments to supervise and control the government, through a system of transparency that permits to expose cases of opacity and corruption to the public opinion. To finally evaluate the previous, the efficiency of this institution is being analyzed from its structural

design to the impact it has had on governmental democracy in Mexico. To accomplish this goal, the proposal of Ackerman, to examine the independent organisms accountability (OPI), is being followed. The results indicate that the quality of efficiency guarantees to institution to be a counterweight and control towards the government, notwithstanding the disparagement of transparency during this six-year term.
Keywords: independent organisms, institutional design, effectiveness, INAI

Sumario: I. *Introducción*. II. *El Desarrollo de las instituciones autónomas: OCA y OIP*. III. *El diseño institucional del INAI*. IV. *Más allá del diseño: ¿cómo medir la eficacia institucional?* V. *Dilemas del INAI en sistemas de mayoría*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. Introducción

Para lograr la meta 16.10 de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), referente a garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales, cada país establece el organismo que llevará a cabo dicha encomienda. En el caso de México, le corresponde al INAI garantizar el acceso público a la información, mediante un sistema de solicitudes de información que son requeridas a las dependencias gubernamentales o sujetos obligados, lo cual rompe con la práctica del secreto administrativo y hace prevalecer la máxima publicidad. Por ende, se le dota de autonomía para ejercer un sistema de pesos y contrapesos en el gobierno a través de la rendición de cuentas, la erradicación de la corrupción y la ineficacia gubernamental, todos ellos aspectos necesarios para la construcción de la gobernabilidad democrática.

Pese a lo anterior, los resultados en esta meta global muestran un desempeño descendente. De acuerdo con Freedom House (2023), el presente gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador no ha publicado información relevante sobre temas controvertidos del país, incluidos los abusos de las fuerzas de seguridad, cuestión que, entre otras, pone en duda la eficacia del INAI, dado el bajo impacto que ha generado en la obtención de la información pública.

La medición del impacto no solamente implica la parte cuantitativa, dado que se limitaría al aspecto administrativo, referente al número de resoluciones emitidas. Analizando el aspecto cualitativo, se identifica que su diseño estructural, es el que genera un sistema de contrapesos sobre el ejecutivo, lo que explica esta pausa que mantiene el INAI sobre el nombramiento de los miembros del instituto para poder emitir resoluciones. Y es justamente debido a este sistema de contrapesos, como mecanismo de control que hace el INAI, que

está siendo cuestionado por el ejecutivo federal mediante una serie de descalificaciones sobre su presunta ineficacia y elevado costo económico para el país.

Por ende, y dado el papel que tiene el INAI, cabe preguntarse si éste ¿cumple con su mandato constitucional y contribuye a la gobernabilidad democrática del país? Asimismo, si ¿puede, la transparencia por sí misma afectar el comportamiento ético de los actores, incrementar su responsabilidad, fomentar una mayor confianza y, en general, contribuir a la construcción de un buen gobierno?

Para analizar lo anterior, la metodología utilizada se basa en una matriz de análisis de tres categorías y diversos indicadores, construida a partir de la literatura sobre eficacia institucional de los OIP, propuestos por John Ackerman (2006 y 2016) y Jaime Cárdenas (2020), los cuales se contrastan mediante datos e informes públicos de fuentes oficiales y académicas.

El trabajo se divide en cuatro apartados, en el primero de ellos se realiza una breve referencia sobre el surgimiento y desarrollo de las instituciones autónomas: los OCA y los OIP. En un segundo, se aborda el diseño institucional del INAI en términos normativos; en el tercero, se aplica al INAI la matriz de análisis sobre la eficacia institucional, y en el cuarto, se analizan los dilemas que enfrenta actualmente el INAI en el contexto político.

II. El desarrollo de las instituciones autónomas: OCA y OIP

La actual crisis de representación política en todo el sistema democrático, caracterizada por el descredito de los partidos políticos, la corrupción y la ineficacia gubernamental, ha dado lugar al surgimiento de órganos autónomos que ejercen una *accountability* horizontal (O'Donnell, 2001) sobre los poderes tradicionales para monitorear, investigar y sancionar conductas inadecuadas. Esto significa que la rendición de cuentas a través de las elecciones, es decir, cuando los ciudadanos eligen a sus representantes y los llaman a cuentas en la siguiente elección para evaluar su comportamiento, ha demostrado ser insuficiente para garantizar un buen desempeño gubernamental (Ackerman, 2006), por tanto, la creación de entidades autónomas es una respuesta, mediante la redefinición de estructuras institucionales, para fortalecer los mecanismos de supervisión y control, combatir la corrupción y mejorar el desempeño del ejercicio gubernamental.

Los OCA son “aquéllos creados inmediata y fundamentalmente en la Constitución, y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado, gozando de una independencia propia, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio, el texto fundamental detalla su conformación, su finalidad,

estableciendo también los requisitos y forma de designación de sus titulares” (López, Meza y Ruiz, 2020, p. 89)

De conformidad con lo anterior, se pueden distinguir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los siguientes OCA: INAI; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); Banco de México (Banxico); Comisión Federal de Competencia (Cofece); Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifotel); Instituto Nacional Electoral (INE); Fiscalía General de la República (FGR), y Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Órganos constitucionales autónomos en México

| <i>Órgano constitucional autónomo</i> | <i>Fundamento</i> | <i>Texto constitucional</i> |
|---|---|--|
| Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) | Artículo 6o., apartado A, fracción VIII | La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. |
| Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) | Artículo 26, apartado B | El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. [...] La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia. |

| | | |
|--|-------------------------------------|---|
| Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) | Artículo 26, apartado C | El Estado contará con un Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones. |
| Banco de México (Banxico) | Artículo 28, párrafo sexto | El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento [...] |
| Comisión Federal de Competencia (Cofece) | Artículo 28, párrafo décimo cuarto | El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes [...] |
| Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel) | Artículo 28, párrafo décimo quinto | El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes [...] |
| Instituto Nacional Electoral (INE) | Artículo 41, fracción V, apartado A | El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores. |

| | | |
|--|--------------------------|---|
| Fiscalía General de la República (FGR) | Artículo 102, apartado A | El Ministerio Público de la Federación se organizará en una fiscalía general de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. |
| Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) | Artículo 102, apartado B | El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. |

FUENTE: elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, Ackerman (2006) distingue cinco tipos de organismos independientes: los de prestación de servicios públicos, los de regulación de mercado, los de fiscalización, los de combate de la corrupción y los ombúdsmanes. Mientras que Vázquez (2007) identifica ocho: las agencias reguladoras, corporaciones públicas, entes electorales, oficinas de auditorías y contralorías, ministerio público y fiscales anticorrupción, defensorías del pueblo y derechos humanos, bancos centrales y universidades. No obstante, en la categoría de ombudsman o defensorías del pueblo y derechos humanos, existe una amplia variedad de ellos, el INAI, también pertenece a este tipo, dada su responsabilidad de garantizar el derecho humano de acceso a la información y la protección de datos personales.

Si bien, la teoría ha estudiado ampliamente los OCA, Ackerman (2006) distingue un tipo específico de ellos, que son los “Organismos Independientes Pro-rendición de Cuentas” (OIP),¹ es decir, aquellos que comprenden las tres últimas categorías de su clasificación (los de fiscalización, los de combate de la corrupción y los ombúdsmanes), que también están comprendidos en la clasificación de Vázquez (2007), y que son los responsables de exigirle cuentas al gobierno. No obstante, considera que este tipo de órganos autónomos, enfrentan retos particulares de desarrollo y desempeño institucional, y que su éxito o fracaso resulta crucial para todo el sistema democrático.

¹ Martínez, M. (2015) hace la distinción conceptual entre órgano y organismo, pero para este trabajo los usaremos como sinónimos, dado que retomamos el término “organismos independientes” usado por Ackerman de forma equivalente.

III. El diseño institucional del INAI

Como se ha señalado el INAI es un organismo autónomo, cuya misión consiste en garantizar el ejercicio (goce y disfrute) del derecho de acceso a la información (DAI) de todos los mexicanos, así como protegerlos de los ataques o limitaciones indebidas del resto de los actores gubernamentales. Adicionalmente, facilita la inclusión de la sociedad civil, y más especialmente de los actores tradicionalmente excluidos, en los procesos de elaboración de políticas públicas (Luna y Bojórquez, 2015; Calland y Bentley 2013; McGee y Gaventa 2010; Daruwala y Nayak, 2007).

Mediante el DAI, se busca favorecer la rendición de cuentas y la vigilancia de la gestión gubernamental, así como la difusión de los actos de corrupción y la corrección de los errores en el ejercicio público (Michener, 2018), lo que le permite ejercer un sistema de pesos y contrapesos en el gobierno, evitando con ello la concentración de poder en un solo ámbito de decisión y acción (O'Donnell, 2001; Uvalle, 2016).

El diseño legal del INAI que se desprende del artículo 60. constitucional, incorpora la facultad de promover controversias y acciones de inconstitucionalidad cuando la actuación de los poderes del estado vulnera el derecho de acceso a la información en algunos de sus principios fundamentales previstos en la Constitución federal (artículo 105, fracciones I, incisos I y II, inciso h).²

Esto quiere decir, que se establece una vía legal exclusiva para que el INAI pueda combatir cualquier acto o disposición general emitida, ya sea por otro organismo autónomo, por el poder ejecutivo o por algunas de las cámaras del Congreso de la Unión, cuando dicho acto o disposición invada su esfera de competencia. Asimismo, se le faculta para controvertir las leyes federales o locales, así como los tratados internacionales que vulneren el DAI. De ahí que el éxito o fracaso del INAI está íntimamente relacionado con el fortalecimiento de la rendición de cuentas en México.

Como derecho, el acceso a la información tuvo que ir ganando terreno en el sistema de normas para ocupar un lugar de mayor preeminencia. De manera que, el legislador mexicano, en uno de sus más grandes aciertos, incorpora el DAI, en la Constitución federal, mediante la reforma de 2007, lo cual implicó concederle el mayor rango en la escala o jerarquía de las normas jurídicas; es cierto que ya existía en la Constitución desde 1977, pero mediante

² La controversia constitucional es la vía para resolver los conflictos entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) por actos de autoridad o normas generales contrarias a la Constitución, cuando se invaden o violentan las esferas de competencia. Mientras que la acción de inconstitucionalidad tiene como objetivo plantear la posible contradicción de una norma general con la Constitución como norma suprema.

una fórmula genérica sin aplicación en la práctica, ni tampoco contemplaba su complemento idóneo que es el organismo autónomo responsable de vigilar su cumplimiento. Aún en el año 2002, cuando se aprueba la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se crea, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), su diseño, aunque sumamente valioso, fue aún incipiente, pues presentaba una serie de limitaciones que pronto se hicieron visibles al entrar en funcionamiento. Fue hasta la reforma constitucional de 2014 que adquiere su perfeccionamiento como garantía social y derecho humano fundamental, así como el mayor fortalecimiento institucional que lo convierte en un modelo global de buenas prácticas.

El DAI en México se destaca por incorporar una serie de principios que lo definen como un derecho de máxima exigencia en el ámbito de las normas jurídicas, especialmente por la necesidad de su impacto en el contexto institucional, cuya tradición histórica está marcada por la opacidad y la corrupción. Estos principios son los siguientes:

- a) Con el nuevo modelo de acceso a la información, queda atrás el viejo sistema del secreto administrativo, y el manejo discrecional de los archivos y la información pública, pues ahora es obligación de todo servidor público documentar su actuar y conservar la información para acceso de cualquier persona.
- b) Debe prevalecer la máxima publicidad de la información pública, será por tanto mediante casos excepcionales, y la aplicación de la prueba de daño, que se restrinja su divulgación.
- c) Como excepción a la regla anterior, se establece la información reservada, de forma temporal, debido a un interés público y debe estar señalada expresamente por la ley.
- d) La información confidencial y los datos personales son otra excepción a la regla de máxima publicidad, en tanto se busca proteger la vida privada de las personas, por tanto, no tiene plazo de reserva, sino que se exceptúa de forma indefinida.
- e) Se maximiza como derecho subjetivo el acceso a la información, es decir, no solo lo pueden ejercer los ciudadanos sino cualquier persona, sin importar su nacionalidad o edad, ni tampoco necesitan acreditar interés alguno o justificar su utilización.
- f) Se amplía el número de sujetos obligados, de manera que se incluye cualquier autoridad, de los tres niveles de gobierno, y todas las personas que ejercen recursos públicos, incluso las privadas, que lleven a cabo funciones públicas.³

³ El padrón actual de sujetos obligados a nivel federal es de 687, sin considerar aquellos del ámbito estatal y municipal.

- g) Se establece un procedimiento de acceso a la información y la posibilidad de presentar quejas ante la negativa de información. La creación de un sistema electrónico de recepción y trámite de solicitudes es uno de los avances más notables en nuestro país para hacer efectivo el acceso a la información.⁴
- h) La obligación de publicar cierta información de manera oficiosa, por parte de los entes públicos y todo sujeto obligado en general, en medios electrónicos, como los portales de Internet. Principalmente aquella que tiene que ver con el ejercicio de recursos públicos.

Todos estos principios que configuran el DAI, presentan elementos ampliamente inclusivos, en el sentido de otorgar al mayor número de personas la capacidad de ejercicio de este derecho, eliminando las barreras habituales, por ejemplo: la de acreditar interés jurídico o ser ciudadano; la del secreto administrativo que se transforma en el principio de máxima publicidad (con excepciones mínimas establecidas expresamente en la ley): la del trámite burocrático y oneroso que es sustituido por la solicitud vía Internet y de forma gratuita; la presentación de recursos de revisión vía Internet, con suplencia de la queja, a favor del solicitante; la ampliación del número de sujetos obligados, lo que maximiza o potencializa las posibilidades del usuario de obtener información en todos los ámbitos del servicio público. Por tanto, si la información es poder, entonces, la apertura de la información pública representa la distribución de una parte de ese poder a todos los ciudadanos. En otras palabras, en la medida que se utiliza el DAI, se favorece el empoderamiento ciudadano.

Ahora bien, además del derecho en sí, otra parte fundamental es su diseño legal, que se enfoca a su eficacia en la práctica. En este sentido, se considera que los aspectos relevantes de su ingeniería institucional están determinados por lo siguiente:

- a) Autonomía: el instituto surge, en la primera ley de transparencia, como un organismo descentralizado, con facultades solo en el ámbito federal. Actualmente la Constitución federal le otorga facultades, para garantizar el acceso a la información, sobre todos los poderes públicos, organismos y entidades federativas de manera independiente. Lo que hace que su autonomía se defina en términos de coordinación horizontal con los distintos sujetos obligados; además de tener independencia

⁴ De acuerdo con las estadísticas del INAI, desde 2003 a la fecha, aproximadamente el 96% de las solicitudes se presenta por la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Máxime que recientemente fue creada y entró en funcionamiento la aplicación para teléfonos móviles.

financiera y funcional para el cumplimiento de su mandato constitucional.

- b) Facultades: un salto cualitativo importante en las facultades del instituto es su transformación en un órgano nacional. Las repercusiones de esto son, básicamente, que se convierte en la máxima instancia en la materia de acceso a la información en todo el país, con facultades de revisión de las decisiones de los órganos garantes locales, así como la facultad de atracción de asuntos de interés e impacto nacional que se tramiten en las entidades federativas. En este sentido, sus decisiones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los órganos garantes locales y para los sujetos obligados, preservando solo para los particulares, recurrentes de la información, la vía del amparo.
- c) Estructura: actualmente se integra por siete comisionados, nombrados por el Senado de la República, a propuesta de los grupos parlamentarios representados en dicha cámara, con la posibilidad del Poder Ejecutivo de objetar el nombramiento aprobado por el Senado. La intervención de dos poderes del Estado representa un aspecto positivo para evitar la captura del instituto con fines partidistas.⁵
- d) Modelo de comisión especializada: la decisión de optar por este modelo ha permitido desvincularlo del Poder Judicial en la resolución de las negativas de información y de su tradicional carga de trabajo. Esto contribuye además a una mayor flexibilidad en el conocimiento técnico para el trámite y resolución de los recursos de revisión. Asimismo, con plenitud de jurisdicción sus decisiones no pueden ser impugnadas antes los tribunales jurisdiccionales, por parte de los sujetos obligados y órganos garantes locales, salvo la excepción de los particulares que pueden ejercer la vía del amparo.
- e) Modelo de apelaciones: en México el recurso de revisión procede ante la negativa de información, en un plazo de 15 días y gracias a la figura de la suplencia de la queja el solicitante no tiene que preocuparse por una formulación estricta, asimismo, se puede realizar de manera electrónica por medio de la PNT y el plazo de respuesta es de 40 días.
- f) Régimen de sanciones: esta figura fue incorporada en la reforma de 2014, en dicho régimen se incluyen amonestaciones, multas y denuncias, para el caso de incumplimiento de las obligaciones en materia

⁵ No obstante, la situación de parálisis que prevale actualmente en el instituto, al no tener *quorum* legal para sesionar válidamente, dado que no se han nombrado tres nuevos comisionados (dos desde 2022, y uno en marzo de 2023), constituye una falta de voluntad política de los actores involucrados, situación que ha escalado ya a la vía judicial, lo que se convierte ya no en un aspecto positivo, sino negativo.

de acceso a la información. En términos de eficacia institucional es el apartado con los mayores retos dado que implica la coordinación con otras instancias, como la Secretaría de la Función Pública y la fiscalía general de la República. Y aunque el instituto puede aplicar amonestaciones y sanciones por su propia cuenta, los datos reflejan su reducido uso.

- g) Modelo de acceso: este modelo favorece las solicitudes en línea a través de las diversas plataformas que ha implementado el INAI, como el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), el “Sistema Infomex” hasta la actual PNT, los cuales han facilitado a los usuarios la consulta de información pública, la presentación de solicitudes de información y el seguimiento a los recursos de revisión, todo esto en un mismo sitio de Internet y de manera gratuita.

Ahora bien, prácticamente, desde el boom de las leyes de acceso a la información en el mundo, en la década de los noventa, se han hecho importantes esfuerzos para generar indicadores que midan la calidad de la legislación de acceso a la información. Así, en México destaca Villanueva (2009) que propone 17 indicadores internacionales; en Latinoamérica, la OEA (2010) ha impulsado la Ley Modelo Interamericana con su Guía de Implementación (actualizada en octubre de 2020) y a nivel global el Centro de Derecho y Democracia (CLD, por sus siglas en inglés) ha creado la Clasificación Global del Derecho a la Información (publicado a partir de 2011), en todos ellos México ha tenido una evolución muy favorable hasta alcanzar los mejores estándares de puntuación.

No obstante, la crítica más relevante que han formulado los especialistas al respecto ha sido la nula correlación existente en la calidad de la legislación de acceso a la información y los resultados en materia de percepción de la corrupción, combate a la impunidad, confianza en las instituciones y apoyo a la democracia (Sánchez Gayosso, 2020; Sandoval-Ballesteros 2018; Lajous, 2019), inclusive, en algunos casos hasta se sugiere la posibilidad de una correlación negativa entre la transparencia y cada uno de estos indicadores, lo cual se analiza más adelante.

Pero, para Crespo (2022) y Torres (2022) el motivo de que el indicador de transparencia internacional no presenta una baja significativa desde 1995, es porque la gente no percibe cambios, y uno de los factores más importantes es el Estado de derecho, mismo que el gobierno actual ha “hecho trizas” mediante el uso político de la ley, como ocurre en regímenes absolutistas, es decir, ha utilizado la ley como un instrumento para intimidar y doblegar a los adversarios, desahogar venganzas políticas y para proteger a amigos y parien-

tes. Como, por ejemplo, los casos del ministro Medina Mora, de Ricardo Anaya, Emilio Lozoya y Alejandro Moreno, que ciertamente “el gobierno cumplió su amenaza y lo[s] empezó a perseguir, no sin fundamento, pero con clara intención política”.

IV. Más allá del diseño: ¿cómo medir la eficacia institucional?

Como se señaló previamente, México destaca a nivel global en la calidad de las leyes de acceso a la información, pero enfrenta cuestionamientos importantes en lo que se refiere a los efectos o el impacto de este marco normativo en la gobernabilidad democrática, es decir, en aspectos cruciales de las instituciones mexicanas, como la percepción de la corrupción, el combate a la impunidad, la confianza en las instituciones y el apoyo a la democracia. De ahí que se debe ampliar el análisis hacia la eficacia institucional del INAI.

En este sentido, ante la pregunta: ¿cuáles son los factores más importantes que explican la eficacia o fracaso de los organismos autónomos, como el INAI, en el cumplimiento de sus mandatos constitucionales? Ackerman (2006) propone algunos factores que explican la eficacia de los organismos autónomos de rendición de cuentas, lo cual se traduce en que dichos organismos se desarrollen, efectivamente, como una fuerza positiva a favor de la democracia o, de lo contrario, encubran al sistema autoritario. Dichos factores son: a) legitimidad pública; b) fortaleza institucional y c) rendición de cuentas de segundo orden.

Más tarde Ackerman (2016) incorpora un nuevo factor denominado estancamiento institucional. Asimismo, el reciente análisis de Cárdenas (2020) y de Contreras (2020) resulta coincidente con dichas categorías y las enriquece mediante una nueva perspectiva teórica que aboga por la democratización para efectos de fortalecer la legitimidad de los OIP ante la sociedad. Por su parte, el estudio de Camarena, Guim y Zorrilla (2021) sobre los grados de autonomía de dichos órganos, se retoma en el análisis la categoría de fortaleza institucional.

Con base en dichas aportaciones teóricas se construyó una matriz de análisis (véase cuadro 2) que nos permitió evaluar el cumplimiento de los factores: a) legitimidad pública; b) fortaleza institucional y c) rendición de cuentas de segundo orden, mediante su contraste con datos y hechos públicos retomados de diversas fuentes. Los resultados que se obtienen son en general para cada categoría y no el desglose de cada uno de los indicadores propuestos, dado que es un trabajo en ciernes.

Cuadro 2.

Matriz de análisis de la eficiencia institucional del INAI

| <i>Categoría</i> | <i>Indicadores</i> |
|-------------------------|---|
| Legitimidad pública | <ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplimiento de su función de control y supervisión, haciendo públicos los actos o decisiones de los poderes tradicionales, para el escrutinio de la opinión pública. 2. Decisiones imparciales, orientadas a maximizar el DAI y el interés general. 3. Número de solicitudes de información a través del tiempo. 4. Índice de recurrencia y sentido de las resoluciones. 5. Sanciones aplicadas a infractores. 6. Calidad de la información. 7. Vínculo fuerte con la sociedad, como su principal aliada. 8. Garantizar el pluralismo y debate en su interior. |
| Fortaleza institucional | <ol style="list-style-type: none"> 1. Defensa de su autonomía y ámbito de competencias: número y tipo de controversias constitucionales y acciones de constitucionalidad promovidas. 2. Estabilidad y perdurabilidad. 3. Impugnabilidad de sus decisiones. 4. Capacidad de tomar decisiones sin sufrir consecuencias por haberlas tomado. |
| Rendición de cuentas | <ol style="list-style-type: none"> 1. Sesiones del pleno públicas. 2. Ser ejemplo de apertura y transparencia. 3. Justificar cada una de sus decisiones. 4. Máxima publicidad en sus actos y decisiones. 5. Informe anual de actividades. 6. Estrategias de comunicación efectivas. 7. Servicio profesional de carrera. |

FUENTE: elaboración propia con base en Ackerman (2006 y 2016); Cárdenas (2020); Contreras (2020); Vázquez (2007); Camarena, Guim y Zorrilla (2021).

1. Legitimidad pública

Observando los indicadores que dan cuenta de la legitimidad pública, vemos que proviene de la aceptación, expectativas y el consenso social que genera el INAI para que la ciudadanía pueda acceder a la información pública que se proporciona a través de solicitudes. De acuerdo con el indicador de desempeño y eficacia del INAI, en el periodo 2018-2021, se presentaron 80,248 solicitudes de información pública y 133,301 solicitudes de datos personales. Asimismo, se atendieron 28,595 recursos de revisión, con un índice de recu-

rrencia del 5.9 %. De los cuales en el 70 % de los casos se instruyó a los sujetos obligados a entregar la información.

Asimismo, según la respuesta a la solicitud de información con folio 330031323000312, el número de usuarios de la PNT (la cual inició su funcionamiento en 2016) es de 730,863 usuarios registrados, con corte al 17 de febrero de 2023. Asimismo, en 2022 se registraron 153,503 nuevos usuarios y en lo que va del ejercicio fiscal 2023, fueron 12,963 usuarios. Lo anterior es un indicativo del creciente uso de este derecho por un mayor número de personas.

En cuanto a la facultad de aplicación de sanciones, en este periodo se impusieron 297 medidas de apremio, es decir, 95 amonestaciones públicas y 202 multas por incumplimiento de los sujetos obligados. Estos datos corroboran un desempeño efectivo de sus funciones, dado el nivel de cumplimiento de sus resoluciones por parte de los sujetos obligados.

Como sostiene López Ayllón (2020, p. 37) “hay entonces evidencia para suponer razonablemente que el INAI es un OCA que se ha constituido como un contrapeso institucional eficaz desde la perspectiva institucional”. No obstante, cuando se revisa su desempeño desde la perspectiva ciudadana presenta algunas contradicciones, por ejemplo, el número de personas que hacen uso del derecho de acceso a la información es bajo, según Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana (2019), alrededor de un 7 %. Otros estudios como el Diagnóstico de acceso y uso de la información (2019) revela que la calidad de la información que entregan los sujetos obligados sigue siendo baja, por incompleta y difícil de entender para los usuarios. A pesar de esto, la evidencia cualitativa y casuística en el uso del DAI revela que aún con un número bajo de usuarios se pueden lograr efectos significativos (Stein y Camaj, 2018; Hazell y Worthy, 2010).

Otro parámetro es su propia pluralidad interna, y la posibilidad de debate de los diversos puntos de vista en su interior, es decir, que no se concentren sus decisiones en una sola persona o ente de gobierno. En este sentido, el instituto se integra de siete comisionados que conforman el pleno, órgano máximo de dirección, por tanto, su carácter colegiado favorece el debate interno y una organización y funcionamiento más equilibrado. El presidente del instituto es electo por sus mismos pares sin injerencia externa, quien asimismo debe rendir un informe anualmente ante el Senado de la República.

Como señala Vázquez (2007), aun cuando el órgano autónomo no tenga la legitimidad del voto directo de los ciudadanos,⁶ este puede incrementar su

⁶ Autores como Cárdenas (2020) y Contreras (2020) señalan que para dotar de verdadera legitimidad a los órganos autónomos, deben ser elegidos mediante voto popular, y no designados

legitimidad en la medida que cumple su función de control sobre los poderes tradicionales. Algunos casos recientes muestran el cumplimiento de dicha función, como la sanción al ejecutivo federal por divulgar datos personales de un periodista; la sanción a diputados de Morena por hacer uso inadecuado de datos personales; la orden para que el SAT diera a conocer las condonaciones de multas a Argos Producciones, de Epigmenio Ibarra, uno de sus principales aliados políticos del Ejecutivo federal actual. Así como la controversia constitucional que logró anular el decreto presidencial que clasificaba los proyectos prioritarios del gobierno como de seguridad nacional por una restricción indebida al DAI en su dimensión colectiva.

2. Fortaleza institucional

Una institución adquiere fortaleza en la medida en que sus procesos implementados son acordes al logro de sus objetivos, los cuales pueden ser medibles mediante sus normas, estabilidad y perdurabilidad. Las normas quedan sustentadas a través de los diferentes dispositivos legales, sus reglamentos y decretos, en los cuales se establecen los procedimientos, acciones y rutinas que se siguen para alcanzar su institucionalización. Según Parsons, una norma está institucionalizada si su cumplimiento es recompensado o sancionado (citado en Jepperson, 196). En este sentido el INAI, puntualiza las sanciones, en particular cuando se refiere a los sujetos obligados. En el caso de la estabilidad y perdurabilidad, se puede mostrar por los veinte años en funcionamiento del instituto.

por los grupos parlamentarios, para evitar el reparto de cuotas y la existencia de un vínculo de compromiso con los partidos políticos. No obstante, este argumento de la democratización se enmarca en una específica concepción de los OCA, como órganos de segunda generación, asociados a las llamadas reformas estructurales, y exponentes claros de las políticas neoliberales (Ruiz, 2017). Así como un discurso populista, donde el pueblo se enfrenta a la elite en el poder y al sistema neoliberal que fue construido a lo largo de los años, de ahí la idea que los problemas que afectan los ciudadanos comunes no son culpa de quienes están en el poder, sino del sistema a través de l cual gobiernan (Barr, 2009). El propio Andrés Manuel López Obrador (Olivares y Urrutia, 2022) refiriéndose expresamente al INAI señaló que: “hay que terminar de desmontar todo el aparato neoliberal o neoporfirista que se creó en el transcurso de 36 años”.

No obstante, como señalan Alonso y Aziz Nassif (2005) la experiencia demuestra que no siempre la conformación partidista de un órgano constitucional autónomo da por resultado una actuación políticamente sesgada. Por lo que no se puede suponer de forma automática que la conformación partidista de un órgano dé por resultado la conformación de mayorías dominantes afines al gobierno. Maxime que existe evidencia a favor de que contextos de competencia electoral entre los grupos políticos favorece herramientas más sólidas de rendición de cuentas democrática (Berliner, 2014 y Berliner y Erlich, 2015).

Asimismo, la fortaleza institucional deriva de la capacidad del órgano autónomo de influir y controlar otras áreas del gobierno, en este sentido, como se señaló previamente, sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los órganos garantes locales y para los sujetos obligados, preservando solo para los particulares, recurrentes de la información, la vía del amparo, lo que representa una fortaleza institucional relevante para el cumplimiento de sus fines.

En este sentido, como mecanismo legal para defender su autonomía y ámbito de competencia, según registros oficiales, el INAI ha promovido sesenta y nueve acciones de inconstitucionalidad, principalmente, para garantizar la vigencia de los principios constitucionales en las entidades federativas en materia de transparencia, datos personales y archivos; asimismo, ha ejercido ocho controversias constitucionales, por invasión de competencias, en su mayoría contra decisiones del Tribunal Federal de Justicia y Administrativa, una contra la Comisión Federal de Competencia Económica y una más contra la Presidencia de la República.

Evidentemente no se puede hablar de una autonomía plena, sino de grados o niveles (Camarena, Guim y Zorrila, 2021) la cual gira en torno a sus funciones específicas, y en el caso del INAI, y los OIP en general, sus labores de supervisión y control que por definición deben ser externas al conjunto de los poderes tradicionales, y dada su naturaleza de servir de contrapeso, se acerca más a la figura de un cuarto poder. De ahí que su forma de designación, como su inmunidad a la remoción deben llevar al INAI a un nuevo nivel de autonomía.

3. Rendición de cuentas de segundo orden

Los OIP, son en última instancia vigilantes, por tanto, enfrentan el clásico dilema de ¿quién vigila a los vigilantes? Dado que no están sujetos a la rendición de cuentas de primer orden, que son las elecciones, mediante las cuales los votantes castigan o premian a sus representantes directos cuando responden o no a sus intereses generales. De ahí que la premisa o el indicador por excelencia para estos, en materia de rendición de cuentas, es la máxima publicidad de sus actos y decisiones, mediante la cual crean sus propios medios para la rendición de cuentas, para informar, legitimarse y hacer partícipes a los ciudadanos.⁷

⁷ El papel de la sociedad civil ha sido muy relevante en la evolución del DAI en México, como lo demuestra su activismo en la aprobación de la primera ley de transparencia y sus sucesivas reformas, es decir, el Grupo Oaxaca, integrado entre otros por los periódicos: El Universal, Reforma, La jornada e importantes universidades del país.

Así mediante estrategias de comunicación y difusión de su quehacer el INAI muestra: los datos abiertos de solicitudes de información y de recursos de revisión; la publicación de las resoluciones a recursos de revisión; los informes anuales, las sesiones del pleno en vivo; el Centro de Atención a la Sociedad; Tel-INAÍ; CAVINAÍ; la aplicación para teléfonos móviles de la Plataforma de Transparencia (App PNT) y las cuentas en redes sociales. En esta última, se observa que la plataforma de Youtube “inaimexico” tiene más de 24,000 seguidores y 9,600 videos publicados; en su Facebook “INAÍ” cuenta con 202,000 seguidores, ahí publica las sesiones del pleno en vivo; en Twitter “@INAImexico”, tiene el mayor impacto, con 270,400 seguidores y 103,600 tweets, así como un buen número de vistas, comentarios y retweets. Todos ellos en su conjunto representan un esfuerzo relevante para la rendición de cuentas a la sociedad, con la máxima publicidad como principio rector de su funcionamiento, acorde a su naturaleza de organismo independiente pro-rendición de cuentas.

En el rubro de la transparencia la medición resulta complicada en virtud de que se asume que esta debe de impactar en el comportamiento ético de los actores de la arena pública, de incrementar su responsabilidad y con ello de lograr un mejor gobierno. Resultaría ser que la transparencia es el antídoto para erradicar la corrupción y las malas prácticas en la toma de decisiones públicas. Es este sentido, cabe preguntarse ¿si la transparencia por sí misma puede afectar el comportamiento ético de los actores, incrementar su responsabilidad, fomentar una mayor confianza y, en general, contribuir a la construcción de un buen gobierno?

Si bien hay respuestas que apuntan a que no hay relación entre transparencia y confianza institucional (Worthy, 2010; Worthy, 2013; Hazell y Worthy, 2010; De Fine Licht, et al., 2014; Grimmelikhuijsen y Meijer, 2012), dado que los efectos de la transparencia dependen de otros factores como las características institucionales y el contexto, tales como, la percepción de impunidad y los niveles previos de corrupción (Lindstedt y Naurin, 2010; Worthy, 2013; Bauhr y Grimes, 2013). Sin embargo, se observa que la estructura legal impacta positivamente en la calidad del instituto y su efecto en los asuntos públicos, evidenciado a través del DAI. Aunque, ciertamente la transparencia depende del desempeño de un mayor número de actores, los cuales deben mostrar responsabilidad, ética y compromiso, fundamentales para el ejercicio público.

En relación con el estancamiento institucional, el servicio civil de carrera proporciona un elemento que abona al desempeño de las funciones, dado que establece una rotación de personal ordenada. De acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en 2020, el 42.3 % de la plantilla laboral del

Instituto es de libre designación, asimismo, el pleno en junio de 2022 modificó los Lineamientos en Materia de Recursos Humanos, Servicio Profesional y Personal de Libre Designación del Instituto, para establecer un “modelo robusto” de servicio profesional de carrera.

Pese a lo anterior, el escenario inédito que enfrenta actualmente el organismo, por la falta de nombramientos que le impiden integrar *quorum* legal y sesionar válidamente, que, a mayo de 2023, suman más de 60 días sin pleno, lo que lleva a que alrededor de 4,800 recursos interpuestos por la sociedad sigan sin poder resolverse. Precedido por un recorte presupuestal de 18.6 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2023. Lo cual constituye un embate de los poderes tradicionales para no solamente debilitar su funcionamiento, sino poner en riesgo su permanencia. La reacción política para resistir exitosamente dicha coyuntura será uno de los retos más cruciales del INAI.

V. Dilemas del INAI en sistemas de mayoría

De conformidad con las categorías e indicadores propuestos, el INAI, logra su eficacia en términos de legitimidad, rendición de cuentas y fortaleza institucional. Sin embargo, Freedom House (2023) revela que para 2022 el indicador de transparencia del gobierno recibe 2 de 4 puntos. ¿Esto significa que su impacto en la obtención de la información pública es mediano? ¿O bien, promedio con respecto a los demás países? Lo anterior indica que la eficacia no se da de una vez y para siempre, sino que se da en grados, en función de lo deseable, en virtud de las restricciones existentes en el medio ambiente en el que se desarrolla, dado que enfrenta distintos tipos de dilemas de carácter genérico, “el primero referente a las condiciones sobre las que se construye la democracia y el segundo relativo a las consecuencias problemáticas del funcionamiento de las instituciones democráticas” (Offe y Schmitter, 2001, p. 64).

Para el primer dilema, se ubica a nuestra democracia en un contexto de mayoría, en el segundo se observa del INAI, el impacto de la transparencia y su punto medular, la capacidad de actuar de manera autónoma en el contexto actual y sobre todo su capacidad de obtención de información.

En este sentido, el funcionamiento de la transparencia en los sistemas de mayoría es distinto a otros (como los sistema de consenso), es decir, en los tradicionales sistemas presidencialistas de América Latina, el gabinete usualmente está representado por un solo partido político que guarda lealtad al titular del poder ejecutivo y le respalda en escenarios de crisis, lo que produce una dinámica negativa de la transparencia, en el sentido de que los actores la visualizan como un mecanismo para exhibir los errores del gobierno en turno

(Michener, 2018). El DAI, por tanto, se convierte en un derecho en disputa, que funciona mediante la demanda de información, pues no hay incentivos para compartir proactivamente la información,⁸ salvo la transparencia como un instrumento de relaciones públicas como lo llama Sandoval-Ballestros (2022), pero que en realidad no es una verdadera transparencia.

Asimismo, en los sistemas de mayoría, la transparencia es necesariamente un elemento incómodo, que está buscando la oportunidad de exhibir los casos de incompetencia, ineficacia o acciones impopulares del gobierno. Por eso resulta sospechoso que un gobierno ondee la bandera de la transparencia, cuando su efectivo funcionamiento jugará, habitualmente, en contra de sus intereses. De ahí que la transparencia como relaciones públicas, suele ser la que prevalece en dichos sistemas, la que se caracteriza por el mero discurso que abusa de la transparencia y la rendición de cuentas con el objetivo de legitimarse y lograr estabilidad del gobierno, así como ganar la confianza de los inversionistas y diferentes actores sociales. Así que la demanda de una mayor transparencia será naturalmente mediante el impulso de la sociedad civil, al igual que ocurre con las instituciones inclusivas⁹ que nunca se promueven desde el gobierno, sino que las impulsa una amplia coalición de la misma sociedad, que es la afectada o excluida por los privilegios de la elite gobernante (Acemoglu y Robinson, 2012 y 2016).

En el segundo dilema, relativo a las consecuencias problemáticas del funcionamiento de las instituciones de la democracia, en este caso del INAI, cuya expectativa sobre la transparencia es que aumente la confianza en el gobierno, mejore el desempeño de los actores y contribuya a buena gobernanza. No obstante, si se espera que el uso de la transparencia siga la tradicional idea surgida en el campo económico (como parte de la teoría de la agencia y la lógica de la teoría de juegos), mediante la cual se pretenden reducir los costos de transacción, mejorando la información del mercado e incrementando la eficiencia organizacional, se deberá entonces poner énfasis en que dicha información

⁸ En cambio, en los sistemas de consenso, más característicos de los sistemas parlamentarios, el gabinete se conforma por varios partidos políticos, que se ven obligados a lograr consensos para gobernar conjuntamente, por tanto, el papel de la transparencia juega un papel mucho más positivo en la medida que favorece la inclusión de los diversos actores en el ejercicio del gobierno, y se convierte además en un mecanismo de monitoreo, ajuste y escrutinio al interior de la coalición, así el intercambio de información se vuelve crucial para garantizar el apoyo legislativo y para ejercer control sobre los acuerdos con el gobierno (Michener, 2018).

⁹ Dichas instituciones son un conjunto de reglas, prácticas y narrativas que regulan el poder político, emitidas formalmente o que se formaron entomo a su ejercicio, los cuales se caracterizan por promover la igualdad de oportunidades, las acciones positivas dirigidas a favorecer a personas o grupos en desventaja, en la búsqueda de incentivos que permitan una distribución más equitativa de los ingresos y beneficios (con base en Acemoglu y Robinson, 2012 y 2016).

sea de calidad, de lo contrario no podrá contribuir a la optimización de las decisiones, además, deberá estar vinculada a la divulgación voluntaria, de lo contrario la divulgación que solo pretende cumplir las reglas corre el riesgo de convertirse en la transparencia como herramienta de legitimización, la cual es ajena a la auténtica responsabilidad social (Janning, Khlif e Ingley, 2020 y Sandoval-Ballestros, 2022).

La calidad de la información se basa en que esta debe ser relevante, consistente y clara, para que pueda servir a los objetivos de la sociedad que busca tomar buenas decisiones y de manera oportuna. Ahora bien, la divulgación de información no debe verse como un mero proceso mecánico entre los actores, sino como parte de un proceso de comunicación que descansa sobre el intercambio de información relevante para generar confianza, dado que ninguna de las partes tiene un conocimiento completo de todo, pero que funciona como una suerte de equilibrio cuando se divulga información pública a los ciudadanos.

Si el INAI parece reunir todos los elementos de un organismo autónomo exitoso, entonces porque no se observa una reducción de la percepción de la corrupción e impunidad, y un mayor apoyo a la democracia y confianza en las instituciones políticas mexicanas. Tal parece que el problema es mucho más complejo y va más allá de la implementación de la transparencia y de la eficacia de su organismo garante, es decir, se trata de un problema de relaciones sociales o proceso organizacional, de manera que el grupo o sociedad puede establecer o normalizar una mala práctica social y, el hecho de transparentarla, muchas veces, produce el efecto de afianzarla en lugar de eliminarla en el contexto organizacional, dado que no se afectan los incentivos y los costos para los oportunistas que la llevan a cabo (Janning, Khlif e Ingley, 2020).

Por eso se ha insistido reiteradamente en el factor pluralista. Es decir, que la transparencia solo puede funcionar en la medida que la sociedad civil se apropie de ella como un instrumento de empoderamiento ciudadano, no como un mecanismo que permite a los actores generar confianza recíproca, sino como un mecanismo de control hacia aquellos que ejercen la función pública. Esto nos explica porque países como Finlandia y Uruguay, que se ubican entre los países mejor evaluados en el mundo en apoyo a la democracia y percepción de la corrupción, no han desarrollado organismos garantes de acceso a la información fuertes, con altos estándares globales. Pues son sistemas que se acercan más al modelo de consenso, donde el intercambio de información se produce bajo una dinámica de divulgación voluntaria por parte del gobierno y una sociedad civil mayormente activa que se moviliza para defender sus derechos.

VI. Conclusiones

El INAI como OIP en nuestro país, fue diseñado para garantizar el ejercicio (goce y disfrute) del derecho de acceso a la información de todos los mexicanos, así como protegerlo de los ataques o limitaciones indebidas del resto de los actores gubernamentales. Dicho instituto corresponde a los requerimientos de las políticas establecidas por los organismos internacionales de alcanzar una gobernabilidad democrática, bajo la forma de instituciones políticas inclusivas.

A lo largo del texto se ha hecho notar que no solamente sirve crear instituciones para llenar vacíos, ni tampoco dotarlas de normas, sino de activarlas como entes capaces de articular el tejido social mediante la eficacia gubernamental, pero también por el compromiso cívico de la sociedad.

El diseño institucional que da sustento al INAI favorece su funcionamiento como un sistema de pesos y contrapesos que permiten su efectividad institucional, la cual fue puesta a prueba en este documento a través de su: legitimidad pública, fortaleza institucional y la rendición de cuentas de segundo orden, mismos que muestran de alguna manera su avance positivo mediante las peticiones y resoluciones que lleva a cabo.

No obstante, de generar mayor capacidad institucional que en el pasado, enfrenta algunos dilemas propios de los sistemas políticos de mayoría, en este caso provienen de las críticas del titular del poder ejecutivo federal, por la persistente corrupción en el país, donde la transparencia parecería el antídoto para erradicarla. No obstante, la transparencia solo puede funcionar en la medida que la sociedad civil se apropie de ella como un instrumento de empoderamiento ciudadano, no como un mecanismo que permite a los actores generar confianza recíproca, sino como un mecanismo de control hacia aquellos que ejercen la función pública.

VII. Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Crítica.
- Acemoglu, D. y Robinson J. (2016). *Paths to Inclusive Political Institutions*. En J. Eloranta et al. (Eds.), *Economic History of Warfare and State Formation, Studies in Economic History*.
- Ackerman, J. (2006). *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*. Auditoría Superior de la Federación.

- Ackerman, J. (2016). *Autonomía y Constitución: el nuevo Estado democrático*. UNAM.
- Alonso, J. y Aziz Nassif, A. (2005). *Campo electoral, espacios autónomos y redes: el consejo general del IFE (1996-2005)*. CIESAS, Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales-Universidad Veracruzana.
- Barr, R. R. (2009). Populists, Outsiders and Anti-Establishment Politics. *Party Politics*, 15(1), 29-48. <https://doi.org/10.1177/1354068808097890>
- Bauhr, M. y Grimes M. (2013). Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability. *Governance*, 27(2).
- Berliner, D. (2014). The political origins of transparenc. *The Journal of Politics*, 76(2).
- Berliner, D. y Erlich, A. (2015). Competing for transparency: political competition and institutional reform in Mexican states. *American Political Science Review*, 109(1). [10.1017/S0003055414000616](https://doi.org/10.1017/S0003055414000616).
- Calland, R. y Bentley, K. (2013). The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Freedom of Information. *Development Policy Review*, (31).
- Camarena, R., Guim, M. A. y Zorrilla, A. M. (2021). Deconstruir para reconstruir: un análisis de los órganos constitucionales autónomos en México. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 54(160). <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2021.160.15971>
- Cárdenas, J. (2020). Soberanía popular vs. órganos constitucionales autónomos. En López M. A. (Coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, (890).
- Centro de Derecho y Democracia (s.f.). *Clasificación Global del Derecho a la Información*. <https://www.rti-rating.org/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 8/05/2023. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Contreras, M. A. (2020) ¿Es el siglo XXI el tiempo de los órganos constitucionales autónomos en México? En M. A. López (Coord.), *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos*, (890).
- Crespo, J. A. (2022). Estado de desecho. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/jose-antonio-crespo/estado-de-desecho/>
- Daruwala y Nayak (2007). *Our Rights Our Information, Empowering people to demand rights through knowledge*. www.humanrightsinitiative.org
- De Fine Licht, J., Naurin, D., Esaiasson, P. y Gilljam, M. (2014). When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance*, 27(1)

- Freedom House (2023). *Mexico: Freedom in the World 2022. Country Report*. <https://freedomhouse.org/country/mexico/freedom-world/2022>
- Grimmelikhuijsen, S. G. y Meijer, A. J. (2012). Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1).
- Hazell, R. y Worthy, B. (2010). Assessing the Performance of Freedom of Information. *Government Information Quarterly*, 27(4).
- Janning, F., Khelif, W. e Ingle, C. (2020). *The Illusion of Transparency in Corporate Governance: Does Transparency Help or Hinder True Ethical Conduct?* Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-35780-1>
- Jepperson, R. L. (1999). Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo. En Powell W. y Dimaggio, P. J. (Comp.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE.
- Lajous, A. (2019). *La sociedad civil vs. la corrupción*. Grijalbo.
- Lindstedt, C. y Naurin D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International political science review*, 31(3).
- López Ayllón, S. (2020). La autonomía del INAI como contrapeso de los poderes públicos. En INAI, *Autonomía, funciones, relevancia y retos por venir*. INAI.
- López, M. A., Meza, E. y Ruiz, L. F. (2020). Autonomía constitucional de la fiscalía general de la República. En López M. A. (Coord.) *Poderes tradicionales y órganos constitucionales autónomos* (p. 890). UNAM.
- Luna, P. y Bojórquez, J. A. (2015). *Gobierno abierto: el valor social de la información pública*. UNAM.
- Martínez, M. (2015). Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado? *El Cotidiano*, (190). Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.
- McGee, R. y Gaventa, J. (2010). *The Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: A review of the evidence to date*. Institute of Development Studies.
- Michener, G. (2018). Transparency as Leverage or Transparency as Monitoring? U.S. and Nordic Paradigms in Latin America. En Pozen, D. E. y Schudson, M. (Eds.), *Troubling transparency: the history and future of freedom of information*. Columbia University.

- Michener, G. y Worthy, B. (2018). The Information-Gathering Matrix: A Framework for Conceptualizing the Use of Freedom of Information Laws. *Administration & Society*, 50(4). <https://doi.org/10.1177/0095399715590825>
- NOSOTRXS (2019). *Diagnóstico de acceso y uso de la información pública para la exigencia colectiva de derechos*. <https://nosotrxs.org/wp-content/uploads/2019/09/20190124-Diagno%cc%81stico-Nosotrxs-INAI-1.pdf>
- O'Donnell, G. (2001). La irrenunciabilidad del Estado de Derecho. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (8-9).
- Olivares, E. y Urrutia, A. (2022, septiembre 21). Tocará al siguiente gobierno terminar de desmontar el aparato neoliberal: AMLO. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/09/21/politica/tocara-al-siguiente-gobierno-terminar-de-desmontar-el-aparato-neoliberal-amlo/>
- Organización de Estados Americanos (s.f.). *Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública y su guía de implementación*. https://www.oas.org/es/sla/ddi/acceso_informacion.asp
- Offe, C. y Schmitter, P. (2001). Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal. En Camou, A. (Comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*. Plaza y Valdés.
- Ruiz, J. (2017). Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora. *Cuestiones Constitucionales*, (37).
- Sánchez Gayosso, R. D. (2020). La transparencia institucional: un desafío latente para el México de la 4T. En J. Cilano Pelaez y R. D. Sánchez Gayosso (Coords.), *El México de la 4T: entre el gobierno de los hombres y la administración de las cosas*. Transparencia Electoral Editorial, GAP.
- Sandoval-Ballesteros, I. E. (2018). Structural Corruption and the Democratic-Expansive Model of Transparency in Mexico. En Pozen, D. E. y Schudson, M. (Eds.), *Troubling transparency: the history and future of freedom of information*. Columbia University.
- Sandoval-Ballesteros, I. E. (2020). Acceso a la información en el nuevo gobierno. En INAI, *autonomía, funciones, relevancia y retos por venir*, INAI.
- Stein, L. Camaj, L. y Valenti, J. J. (2018). *Freedom of Information*. Oxford Research Encyclopedias. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228613.013.97>
- Torres, J. (2022). Organismos Constitucionales Autónomos, rendición de cuentas horizontal y democracia liberal en México: 1990-2020. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 9(2).
- Uvalle B., R. (2016). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas en México. *Estudios Políticos*, 9(38). Universidad Nacional Autónoma de México.

- Vázquez, W. (2007). *La era de los órganos autónomos*. Editores del Puerto.
- Villanueva, E. (2009). Construcción de indicadores internacionales para evaluar leyes de acceso a la información pública. En L. M. Valdez (Coord.), *Derechos de los mexicanos: introducción al derecho demográfico*. UNAM.
- Worthy, B. (2010). More Open but not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom Central Government. *Governance*, 23(4).
- Worthy, B. (2013). Some are More Open than Others: Comparing the Impact of the Freedom of Information Act 2000 on Local and Central Government in the UK. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 15(5).