

ISSN (versión electrónica): 2594-0082
ISSN (versión impresa): 2683-2083

Estudios en Derecho a la Información

Núm. 17, enero-junio de 2024



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso
a la Información y Protección de Datos Personales
Centro de Investigación y Docencia Económicas

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Directora

Dra. Mónica González Contró

Secretario académico

Dr. Mauricio Padrón Innamorato

Jefa del Departamento de Publicaciones

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Coordinación de Revistas

Mtro. Ricardo Hernández Montes de Oca

Estudios en Derecho a la Información, núm. 17, enero-junio de 2024, es una publicación semestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México, teléfono 55 5622 7474, correo electrónico: redi.ijj@unam.mx. Editor responsable: Daniel Vázquez. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título: 04-2016-021916284300-102. Certificado de Licitud de Título y Contenido: 17309. ISSN (versión electrónica): 2594-0082. ISSN (versión impresa): 2683-2083.

Celia Carreón Trujillo, Ricardo Hernández Montes de Oca, Enrique Rodríguez Trujano

Cuidado de la edición

Samara Rodríguez, Katherine Ávalos

Apoyo editorial

Ricardo Hernández Montes de Oca

Formación en computadora

Elvia Josefina López Escalante

Asistente de la revista

ESTUDIOS EN DERECHO A LA INFORMACIÓN

Dr. Daniel Vázquez
Dr. Khemvirg Puente M.
Directores

Mtro. Ricardo Hernández Montes de Oca
Coordinación editorial

Dra. Ilayali G. Labrada Gutiérrez
Secretaria técnica



CONSEJO EDITORIAL

Pedro Salazar Ugarte (México, UNAM-IIJ); Fernando Castañeda Sabido (México, UNAM-FCPyS); Patricia Kurczyn Villalobos (México, UNAM-IIJ); Sergio López Ayllón (México, UNAM-IIJ); Ana Elena Fierro Ferráez (México, CIDE); Diego Valadés Ríos (México, UNAM-IIJ); María Solange Maqueo Ramírez (México, CIDE); Roberto Saba (Argentina, Universidad de Palermo); Jacqueline Peschard Mariscal (México, UNAM-FCPyS); Alonso Gómez Robledo Verduzco (México, UNAM-IIJ); Mercedes de Vega Armijo (México, Archivo General de la Nación); Francisco Javier Acuña Llamas (México, INAI); Carlos Humberto Reyes Díaz (México, UNAM-IIJ); Ana Azurmendi (España, Universidad de Navarra); William Guilles (Francia, Chaire des Amériques de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne); Irène Bouhadana (Francia, Chaire des Amériques de l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne); Angélica Cuéllar Vázquez (México, UNAM-FCPyS); Arturo Chávez López (México, UNAM-FCPyS); Areli Cano Guadiana (México, Auditoría Superior de la Federación).



COMITÉ EDITORIAL

Guillermo M. Cejudo (México, CIDE); Norma Julieta del Río Venegas (México, INAI); María Marván Laborde (México, UNAM-IIJ); Laura Beatriz Montes de Oca Barrera (México, UNAM-IIS); Alejandra Ríos Cazares (México, INEGI); José Roldán Xopa (México, ITAM); Egbert Sánchez Vandenkerkast (México, UNAM-IIBI).

“Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando se cite la fuente completa y/o la dirección electrónica de la publicación”.

<http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/index>

Estudios en Derecho a la Información por Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, se distribuye bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional* (CC BY-NC-ND 4.0).

Primera edición: 10 de diciembre de 2023

2023. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n

Ciudad de la Investigación en Humanidades

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Hecho en México

ISSN (versión electrónica): 2594-0082

Contenido

Artículos

Transparencia y gobernanza. Indicadores de la calidad de la democracia en la colaboración de Fundar en la política de transparencia Héctor Eduardo Soto Guerrero	3
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) José Cárdenas Sánchez María Gabriela Gildo de la Cruz	35
Guía metodológica para el uso de minería de datos en la Plataforma Nacional de Transparencia Eva Grissel Castro Coria Pamela Ruiz Flores López	61
Agenda 2030, hacia instituciones fuertes y transparentes. El caso de los municipios de Oaxaca y el objetivo 16 Christian Cruz-Meléndez Antonio de Jesús Vásquez Bohórquez	77
Relaciones interinstitucionales para el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas en México Javier Merino Delgado Rosalinda Arriaga Navarrete	109

Comentarios jurídicos

La economía de la ley de publicidad de México de 2021	139
Gabriel Martínez	
El derecho a la información climática en México	165
Diego Aarón Gómez Herrera	

Reseñas bibliográficas

Apreza, S. (2018). <i>Libertad de expresión y derechos de los periodistas</i> . Universidad Nacional Autónoma de México.	179
Elvia Josefina López Escalante	
María Cerina, G. D. (2021). <i>La insoportable levedad del concepto de corrupción. Una propuesta desde el derecho penal</i> . Tirant lo Blanch.	185
Oscar Zavala Gamboa	
Ariadna Sánchez Guadarrama	

Artículos

Transparencia y gobernanza. Indicadores de la calidad de la democracia en la colaboración de Fundar en la política de transparencia

Transparency and Governance. Indicators of the Quality of Democracy in the Collaboration of Fundar in the Transparency Policy

Héctor Eduardo Soto Guerrero¹

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. México

Correo electrónico: htrov@hotmail.com

Recepción: 25 de noviembre de 2022

Aceptación: 20 de abril de 2023

Resumen: El artículo propone examinar la calidad de la democracia a partir de cuatro dimensiones relacionadas con la mejora de funciones en la democracia, usando la gobernanza como herramienta analítica. El objetivo es crear un indicador para analizar el aporte de Fundar a la calidad de la democracia luego de su colaboración en la defensa de la transparencia; el aporte principal es la explicación de las dimensiones que se aplican a la colaboración de Fundar en la transparencia y una escala de colaboración que mide su contribución a la calidad de la democracia. Se concluye que el papel de Fundar en el impulso a la transparencia contribuye a incrementar la calidad de la democracia en México en un nivel medio.

Palabras clave: transparencia, gobernanza, calidad de la democracia, Fundar, organizaciones de la sociedad civil, derecho de acceso a la información, parlamento abierto.

Abstract: This paper proposes to examine the quality of democracy from four dimensions related to the improvement of functions in democracy using governance as an analytical frame. The objective is to create an indicator to analyze Fundar's contribution to the quality of democracy after its collaboration in the advocacy of transparency; the main contribution is the explanation of the dimensions that apply to Fundar's collaboration in transparency and a collaboration scale that measures their contribution to the quality of democracy. It is concluded that the role of Fundar in promoting transparency contributes to increasing the quality of democracy in Mexico at a medium level.

¹ El autor extiende un agradecimiento al programa posdoctoral de la DGAPA por los recursos facilitados para llevar a cabo esta investigación y a Ricardo Uvalle por sus valiosos comentarios.

Keywords: transparency, governance, quality of democracy, Fundar, civil society organizations, right of access to information, open parliament.

Sumario: I. *Introducción*. II. *Crisis de la gestión estatal*. III. *Aportes de fundar a la transparencia y la calidad de la democracia*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. Introducción

La participación de la sociedad en la democracia se ha reducido a la emisión de votos en las urnas durante procesos electorales. En cambio, el rol de las organizaciones sociales ha cobrado importancia para la democracia en entornos políticos turbulentos que se caracterizan por preservar prácticas de gobiernos autoritarios que tienden a actuar en secrecía y controlar el poder centralizado. En ese entorno, las organizaciones sociales contribuyen a romper las trabas de la burocracia y abonan a la descentralización del poder político mediante esfuerzos de colaboración y articulación encaminados a la promoción de valores democráticos y herramientas de control del poder político asociadas con la transparencia para el fortalecimiento del sistema democrático y sus instituciones (Warren, 2001).

Actualmente, la transparencia es un componente valioso de la democracia porque se vincula con aspectos normativos que generan valor, como son: la participación ciudadana, vigilancia, intervención en los asuntos públicos, accesibilidad y libertad. Estos aspectos se han visto limitados en el modelo de democracia representativa y se han transformado en procesos de gobernar a través de la colaboración pública-social, basada en la gobernanza (Greenwood, Singer y Willis, 2021) y el funcionamiento de la democracia, para dar respuestas eficaces frente a las expectativas sociales de participación y representación de intereses en condiciones igualitarias.

Dicho paso a la gobernanza viene con la proliferación de actores no gubernamentales que han desarrollado capacidades técnicas y políticas para intervenir en asuntos públicos y que ha detonado un cambio en la manera de gobernar basada en la cooperación y coordinación de múltiples actores (Aguilar, 2013). Con ello, se busca ofrecer a la ciudadanía respuestas apropiadas a las necesidades que demanda y que la democracia no ha logrado satisfacer, ocasionando dilemas relacionados con la participación y representación. Al reconocer que en dichos procesos el Estado se mantiene como actor clave para efectuar la dirección de la sociedad, al mismo tiempo que comparte responsabilidades bajo el principio de colaboración con otros actores que no responden a las lógicas burocráticas ni jerárquicas de los gobiernos, la tarea de

governar con la máxima transparencia posible y hacer eficiente el uso de los recursos públicos que administra el Estado se vuelve una mayor exigencia de nuestros tiempos.

Fundar es uno de los tantos actores de las organizaciones de la sociedad civil que han transformado los procesos políticos en México. El artículo se centra en analizar la colaboración de Fundar en la política de transparencia en los marcos de la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y en demostrar el empuje que surge desde la sociedad para obligar al Estado a garantizar a la ciudadanía el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. La limitante del estudio es que deja fuera el papel de decenas de organizaciones integrantes de la Red por la Rendición de Cuentas y El Colectivo por la Transparencia que formaron parte de la primera experiencia de parlamento abierto que convocó el Senado de la República para hacer la reforma constitucional de transparencia que abrió el sendero de la colaboración social en los procesos de gobernar en gobernanza.

1. Apartado metodológico

Para la elaboración de este artículo se llevó a cabo una revisión documental sobre el concepto de *calidad de la democracia*, los índices de calidad de la democracia, análisis de literatura sobre gobernanza desde sus componentes normativos y sus correlaciones con la democracia, a fin de crear un indicador cualitativo para medir la calidad de la democracia con base en la colaboración de Fundar en la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). La pregunta que guía la investigación es ¿cuáles son los alcances de la colaboración de Fundar en la creación de la LGTAIP? De manera que se pretende dar cuentas de los beneficios que deja a la democracia la participación social y el impulso de políticas de abajo hacia arriba.

La hipótesis de trabajo estima que la colaboración de Fundar en la creación de la LGTAIP contribuye a mejorar la calidad de la democracia, mediante el fortalecimiento de acciones de un sistema democrático transparente y participativo que empodera a los ciudadanos para ejercer un mecanismo de control democrático y medios para incidir en los asuntos públicos a través de prácticas de gobernanza y la defensa del derecho de acceso a la información pública.

El objetivo de la medición hacia Fundar es explicar su contribución a la calidad de la democracia luego de su colaboración en la creación de la LGTAIP para garantizar el acceso universal al derecho a la transparencia, y cómo esto empodera a los ciudadanos a ejercer un control del poder que ema-

na desde la sociedad a fin de que ésta logre involucrarse en los asuntos públicos.

La metodología experimental empleada parte del análisis sobre el control democrático del poder para beneficio de la sociedad mediante el uso del derecho a la transparencia y su formación a las reglas promovidas por Fundar desde abajo hacia arriba. Los procesos metodológicos seguidos en lo teórico parten de la construcción de un marco analítico que examina dimensiones relacionales a la gobernanza, reconociendo que la tarea de analizar la incidencia de organizaciones sociales en la defensa de la transparencia repercute en la calidad de la democracia y conduce a identificar relaciones entre dichas categorías que resulta pertinente explicar.

El instrumento empleado para examinar el aporte de Fundar a la calidad de la democracia se basa en componentes amplios sobre democracia que comprende principios, valores y las funciones esenciales que garantizan libertades, participación, igualdad y transparencia sin tomar un concepto en particular. El análisis de la contribución de Fundar consistió en la revisión de documentos e informes que elaboró Fundar; para ello, se solicitó información a la organización sobre su colaboración en el proceso de creación de la LGTAIP, y posteriormente se analizaron sus propuestas emitidas en artículos, foros, mesas de diálogo ante comisiones legislativas y divulgación en medios de comunicación que generaron en la medición de la formación de valores democráticos, contribución a la legalidad del Estado de derecho, promoción de la transparencia, participación y consenso.

También se realizó una revisión del histórico de las comisiones anticorrupción y participación ciudadana del Senado; y las de transparencia y anticorrupción de la Cámara de Diputados y del Senado, de las Legislaturas LXII y LXIII, para examinar la participación de Fundar en la LGTAIP.

El instrumento podrá ser usado en otros estudios al menos para: 1) medir la incidencia que tiene la participación de otras organizaciones sociales en la calidad de la democracia; y 2) examinar las consecuencias en la calidad de la democracia antes y después de la participación de las organizaciones sociales.

Lo que se espera demostrar, mediante el estudio de caso de la participación de Fundar en la construcción de la transparencia, es que el proceso de gobernanza en el que se desarrolla el impulso a la transparencia es un factor importante para la construcción de una mejor calidad de la democracia, porque se garantiza el derecho de acceso a la información y se promueven los intereses de la sociedad al impulsar una agenda de derechos.

Las siguientes secciones que presenta el artículo son: (II) la crisis de la gestión estatal y advenimiento de la gobernanza; (III) la construcción normativa del instrumento de medición de la calidad de la democracia y sus dimen-

siones para el análisis aplicado a la participación de Fundar en el impulso del derecho a la transparencia; y, por último, (IV) las conclusiones del trabajo.

II. Crisis de la gestión estatal

La discusión sobre la crisis de la gestión estatal que surge en los marcos del Estado de bienestar es recurrente en debates teóricos contemporáneos porque hay una disminuida calidad de la representación de los intereses ciudadanos y problemas en la gestión de servicios públicos que restan eficacia gubernamental. Estos aspectos exhortan a reflexionar cómo superar las dificultades para lograr incorporar el desarrollo de la participación (Puerta, 2016), para que las decisiones construidas democráticamente sean representativas de los intereses reales de los ciudadanos y que esto sirva para aumentar el control democrático sobre lo estatal, además de recuperar la legitimidad gubernamental.

Las condiciones políticas que definen la crisis en el Estado de bienestar en los años setenta se atribuyen a aspectos como: 1) la insuficiencia del control que se explica desde el agotamiento del Estado como actor omnipresente (Aguilar, 2013), que hasta entonces actuaba unilateralmente al conducir a la sociedad; 2) dilemas de gobernabilidad (Prieto, 2005) para resolver los problemas públicos; y 3) las dificultades para llevar a cabo la participación (Puerta, 2016) fuera de contextos electorales a fin de involucrar a los ciudadanos en los asuntos públicos.

A la par de los cuestionamientos sobre aspectos políticos de la eficacia, legitimidad y los fines del Estado benefactor se expuso su vulnerabilidad frente al voraz sistema económico internacional cuando se agudizaron las condiciones económicas con la crisis petrolera, lo que provocó inflaciones y un detrimento de los Estados intervencionistas en Europa.

El resultado para la democracia se alinea al mismo patrón cíclico de la economía de mercado, produciendo efectos políticos similares a las crisis y recesiones económicas que, en el ámbito político, se traducen en ingobernabilidad e ineficacia gubernamental, dejando un alto costo para la sociedad y el gobierno en términos de legitimidad y eficacia.

Las consecuencias que conducen a la crisis del intervencionismo estatal se explican, por una parte, por la falla en procesos administrativos del Estado benefactor que muestra el paisaje gubernamental de los años setenta como un desastre organizacional consumado por una burocracia lenta (Peters y Pierre, 2005), llena de trabas administrativas que prolongaba el tiempo para resolver los asuntos del quehacer público y volvía ineficiente la prestación de servicios. Por otra parte, deja ver la fragilidad política del sistema de transferencias fren-

te al escenario de crisis económica que dejó altos costos políticos y administrativos para el Estado. Porque las decisiones políticas eran insuficientes para hacer frente a la crisis económica que tenía en jaque la continuidad del Estado benefactor, al mostrar la incapacidad estatal para sostener transferencias a diversos sectores sociales que comenzaron a exigir cuentas sobre el manejo de los recursos públicos.

En ese contexto, fue contundente la crítica de la masa social que exigía una participación directa en los asuntos públicos ante la decepción que generó la democracia basada en la representación de intereses a través de élites gobernantes, pues se evidenció que sobreponen sus intereses a los intereses colectivos, en consecuencia, se agravó la crisis política de credibilidad en el Estado y en las reglas establecidas para resolver los asuntos públicos basados en el sistema democrático.

Los resultados de la crisis democrática llevaron a la transformación de procesos administrativos para librar el entorpecimiento en la administración pública y arrojó nuevos modelos de gestión pública basados en el comportamiento gerencial del sector privado a fin de alcanzar una mejoría en la prestación de servicios públicos a partir de la planeación estratégica con base en presupuestos. Lo que se esperaba era arrojar resultados más eficientes y quitar peso a las cargas administrativas del Estado benefactor, que estaba excedido de responsabilidades (Beltrán, 1985), para llevarlas a otros actores ajenos a la maquinaria gubernamental. Esto dio lugar a una nueva relación entre el Gobierno y la sociedad, así como al surgimiento de controles democráticos sobre el poder basados en la transformación de los secretos del Estado hacia la vigilancia social.

1. Advenimiento de la gobernanza democrática

El surgimiento de la gobernanza democrática se presentó como una salida que propuso nuevas prácticas de gobernar ante las dificultades administrativas y políticas (O'Toole, 2005) que afectaron la eficacia gubernamental en la década de los setenta. Esta salida consistió en transformar el enfoque de los componentes normativos de la democracia sobre representación y participación (Durango, Marín y Valencia, 2013) a un ejercicio práctico de mayor intervención ciudadana en los asuntos públicos y el impulso de agendas de abajo hacia arriba que vinieron a modificar la dinámica en la relación entre el Estado y la sociedad.

Desde la perspectiva teórica, la gobernanza surge para explicar el contenido de las decisiones gubernamentales y sus resultados que habían sido disputados en el turbulento entorno de cambios económicos que afectaron la

funcionalidad operativa estatal, provocando cuestionamientos sociales sobre cómo se dirigía y administraba el gasto público, la relación de provisión que mantenía el Estado hacia el ciudadano y las crecientes dificultades gubernamentales para cubrir necesidades de la población derivadas de una ineficiente planeación (Aguilar, 2013).

La gobernanza comenzó a tomar forma como marco analítico para explicar los procesos de gobierno que comprenden interacciones formales e informales entre actores públicos y sociales, que se conocen como modelos bidireccionales (Kooiman, 2003) de resolución de problemas públicos, que sustituyen el patrón de adopción de decisiones unilaterales a cargo del Estado, y que reflejan la capacidad de adaptación a cambios para efectuar nuevas formas de gestión pública (Romero, 2021) para compensar las fallas funcionales de los sistemas políticos y económicos.

El advenimiento de la gobernanza se alinea con el surgimiento de una masa crítica que comenzó a señalar las debilidades institucionales, entendiendo que podían superarse con recursos técnicos, uso del conocimiento y datos, además de aplicar nuevas regulaciones de descentralización política que llevaron al Estado a asumir un rol de coordinación basado en la interdependencia y colaboración multiactoral.

Este nuevo patrón de dirección social reconoce teórica y empíricamente el papel activo del ciudadano, su corresponsabilidad en la comunidad y atribuciones de control democrático a fin de mejorar procesos (Aguilar L., 2006) en un espacio en que se difuminan las fronteras entre lo público y lo privado (Rhodes R., 2005) que desde 1980 muestra una reconfiguración del poder donde emergen agentes del mercado y de la sociedad para colaborar con el Estado (Montes, 2021) de forma horizontal y vertical para gestionar acciones públicas. Es decir, que el Estado deja de ser el único centro encargado de hacer todo, ya que se perfilan otros centros que encuentran en el rol del Estado a un coordinador de la regulación y conducción policéntrica (Mayntz, 2005) necesario para la conducción de sociedades abiertas y democráticas.

La dispersión de centros de poder abrió lo gubernamental a la inserción de nuevos temas en la agenda pública permitiendo atender con mayor precisión las inquietudes sociales en la elaboración de las políticas públicas, quizá como un paso obligado hacia la eficacia gubernamental, más que una expresión de la voluntad política en torno a las alianzas público-sociales (Aguilar, 2013) que se ajusta a los tiempos modernos y las implicaciones de la democracia.

Los cambios fundamentales que trajo la gobernanza es la difuminación del centro en donde se adoptan decisiones para crear sistemas de interacción y colaboración, modificando los patrones de articulación en corresponsabili-

dad, basados en esquemas de coordinación y cooperación social, tanto para la provisión de servicios públicos como para la conducción de la acción colectiva (Escobar, 2021) donde intervienen múltiples actores con capacidades diferenciadas para asumir tareas de gobierno (redistribución del poder) sin restar reconocimiento al Estado como autoridad. Esto llevó a la descentralización del poder político (Rhodes, 2005) y a la cooperación pública-social por medio de redes de políticas (Rhodes, 1997), basado en el reconocimiento de campos comunes (Edelenbos y Meerkerk, 2017) para la solución de problemas y el alcance de metas sociales.

Aun cuando la nueva gobernanza apunta a la colaboración multiactoral, una de las características que definen sus procesos es el dinamismo (Kooiman, 2003) que conlleva a tensiones y diferencias entre las partes interesadas en resolver un problema. Aunque no dejan de existir diferentes apreciaciones, se reconoce que la colaboración produce mayor provecho social para eficientar los quehaceres públicos en la consecución de objetivos comunes.

Otro de los principales cambios que trajo la gobernanza consistió en transformar los principios de gobierno centralizado, jerárquico, opaco y cerrado hacia la apertura de información, con transparencia y rendición de cuentas, para dar lugar a una participación proactiva desde la sociedad civil que hace factible controlar el poder de abajo hacia arriba al publicitarlo, abrirlo y evaluarlo.

Las complejidades de los procesos de gobernanza se conforman de una intervención plural de amplios sectores, en donde se observa que la administración pública y la burocracia ya no son centros infranqueables como hace décadas, sino que están sometidos a la supervisión y vigilancia democrática (Cerrillo, 2005). Al mismo tiempo, estos procesos de gobernanza están atravesados por la transparencia y la tecnología, como herramientas clave del control democrático que ejerce la ciudadanía para alcanzar un desarrollo integral de la sociedad.

La conceptualización de la gobernanza implica un amplio debate de aspectos analíticos sobre la crisis de la gestión estatal y la dispersión del poder; fenómenos que llevaron al desplazamiento de la situación de ingobernabilidad hacia nuevas formas de organizar el poder (Aguilar, 2022), donde se vuelve relevante la participación social para legitimar y agregar valor a las decisiones públicas (Nederhand y Edelenbos, 2022), creadas en colaboración social, (Mariñez, 2017), con capacidad de producir interacciones basadas en la cooperación entre el Estado y actores no estatales (Canto, 2012), para producir efectos sociales benéficos. Esto en el entendido de que la gobernanza es una acción de cambio real, y no solamente discursiva, que se enfoca en alcanzar metas comunes para transformar el entorno en corresponsabilidad social.

2. Gobernanza y transparencia: su contribución al fortalecimiento de la vida democrática

La relación entre democracia y administración pública (O'Toole, 2005) tiene un hilo conductor con la transparencia porque contribuye a construir círculos de confianza en la ciudadanía. Esto da legitimidad a la autoridad (Cerrillo, 2005) al hacer visible la acción del gobierno; además, el funcionamiento de las instituciones en la gobernanza democrática se coordina en articulaciones horizontales y verticales (Montes, 2021) generando interacciones intergubernamentales e inserción de demandas sociales, cuando menos mediante consejos ciudadanos para la planeación y ejecución de las políticas públicas.

La contribución de la transparencia y la gobernanza a la vida democrática conlleva a una actuación estatal más clara, abierta, colaborativa, además de policéntrica. Arroja valor a la democracia porque ofrece información al ciudadano en condiciones de igualdad y libertad, con ella la sociedad obtiene beneficios para incidir en los asuntos públicos al proponer, evaluar y participar en la implementación de políticas públicas.

Una de las ventajas de la gobernanza y la transparencia es que marca los procesos de gobierno involucrando al ciudadano en las decisiones públicas. De allí que la transparencia sea una herramienta poderosa para el ciudadano y la sociedad civil que es fundamental para el ejercicio democrático (León, 2013) e inseparable de la democracia contemporánea porque disuelve la secrecía del Estado (Aguilar, 2007).

La transparencia es un medio de control del poder que obliga al Estado a hacer accesible la información pública (Villanueva, 2005) que poseen autoridades y sujetos encargados de la gestión pública. Esta herramienta normativa va más allá del flujo de información sobre lo que hace el gobierno, puesto que es importante que el lenguaje sea sencillo y los formatos accesibles (Fierro, 2018) para que el individuo pueda evaluar y exigir rendición de cuentas, que es una forma de conducción del diálogo, la crítica y la interacción social para controlar el poder (Schedler, 2004). Por ello, la transparencia funge como un medio de control que empodera al ciudadano para ver dentro del gobierno, evaluar, opinar y colaborar (Manoharan y Holzer, 2012) en el desarrollo de las tareas gubernamentales.

La transparencia es la herramienta que asegura el cumplimiento del derecho de acceso a la información, es decir, el derecho que tiene todo individuo y la sociedad a saber, buscar y recibir información en posesión del gobierno y las autoridades. El reconocimiento del Estado sobre la transparencia moderna surge en el contexto internacional del Estado liberal (Buendía y Salas, 2020), que descarta los secretos de Estado frente a la mirada de la ciudadanía. En el

ámbito nacional, el impulso al derecho de acceso a la información comenzó en la década de los setenta (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2007) con el empuje social que emprendió el grupo Oaxaca. Este esfuerzo sirvió para incorporar ese derecho en la Constitución, pero la gran transformación que generó nuevas formas de relación más abiertas y transparentes entre el gobierno y la sociedad ocurrió con la creación de la Ley Federal de Transparencia de 2002 y los subsecuentes años hasta alcanzar el reconocimiento de derecho humano y garantizar su aplicación a través de instrumentos normativos e institucionales que definen la política de transparencia.

Los efectos de la transparencia y su relación con la gobernanza cobran importancia luego de la convocatoria de la Comisión Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana del Senado para llevar a cabo un ejercicio de parlamento abierto, una práctica que es entendida como una propuesta para aumentar la transparencia del Congreso. El parlamento abierto consiste en promover un conjunto de acciones diáfnas sobre el proceso legislativo, basadas en principios democráticos (Alianza para el Parlamento Abierto, 2017) para someter al escrutinio público la actividad legislativa. Tal práctica involucra la participación ciudadana y la rendición de cuentas (Puente, 2021) para recrear un ejercicio dialogístico crítico, que tiene el fin de enriquecer las decisiones de los representantes y acercarlas a la voluntad popular aportando construcciones técnicas al proceso legislativo.

La aplicación del ejercicio de parlamento abierto se contextualiza en el desarrollo del Pacto por México y la reforma en materia de transparencia en la que intervinieron actores sociales; aunque esta acción no era suficiente para alcanzar mayor transparencia. Las experiencias previas ayudaron a entender que se requería crear una ley secundaria para establecer funciones, facultades, responsabilidades, principios y procedimientos de revisión. Así, se creó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en colaboración con representantes de colectivos de organizaciones sociales (Ruelas, 2016), que sirvió para robustecer el componente normativo de la transparencia desde una perspectiva ciudadana de corresponsabilidad democrática.

En términos teóricos el aumento de la transparencia fortalece la democracia; aunque, en cuestiones prácticas, la transparencia se limita al uso y valor social que se obtiene de la información. Es decir, la relación causa-efecto depende del uso que la ciudadanía haga de la información (Valls y Matute, 2020) y de la calidad de dicha información para que su efecto en la vida pública sea significativo y contribuya al mejoramiento de procesos democráticos.

Lo cierto es que la transparencia es necesaria para la vida democrática. De ahí que el Estado esté obligado a garantizar el derecho a la información de una manera clara, sencilla y comprensible. No se trata solamente de dar acce-

so a la información (Millán, 2008), sino de abrir una ventana de oportunidad a actores sociales para formar parte en procesos de adopción de decisiones, (OCDE, 2003) e incidir a través de espacios de interacción horizontales y multiactorales. Con ello se fortalece la calidad de la democracia y el desarrollo de libertades básicas que atraviesan la burocracia (Uvalle, 2020) y abren el universo de la información pública al escrutinio público.

Las implicaciones de la transparencia en la perspectiva de la gobernanza significan que el quehacer público no escapa del dinamismo y complejidad (Kooiman, 2003) de las interacciones multiactorales que vigilan las decisiones públicas y la forma en que se adoptan. Por eso, el derecho a la transparencia en la vida democrática es tan valioso como lo es el derecho al voto, porque significa el fortalecimiento de los controles democráticos sobre el poder político que se ponen a disposición de los ciudadanos para controlar a los gobernantes y sus acciones.

III. Aportes de Fundar a la transparencia y la calidad de la democracia

1. Sobre Fundar

El origen de Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C., comenzó con el lanzamiento de un programa llamado “Teoría y práctica de la democracia” (Fundar, 1999), que consistió en analizar y generar propuestas ciudadanas en torno a los presupuestos públicos con ayuda de Inter Pares y del programa especial de apoyo a la sociedad civil mexicana de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

Desde 1999, Fundar actúa como una organización de la sociedad civil que realiza tareas de investigación y análisis de políticas públicas. Sus funciones están asociadas a organizaciones conocidas en la literatura como *think tanks*, cuyo objetivo es alcanzar una “democracia sustantiva” (Fundar, 2022) al intentar transformar la forma en que se relaciona la sociedad y el gobierno, con apego a procesos de gobernanza, y con la misión de incidir en la realidad. Además, promueven iniciativas desde abajo hacia arriba, usando un conocimiento especializado que es socializado a través de estrategias de vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales, mediante el uso de medios de comunicación y difusión.

Su perspectiva, misión y visión sobre el espacio público tiene un enfoque de colaboración vinculado a componentes relacionales de la gobernanza, por ejemplo: la colaboración pública-social, la importancia del uso del cono-

cimiento como medio de validación y legitimación de la acción pública, la interdependencia entre diversos actores, y la formación de redes de políticas públicas intersectoriales e interdependientes como vías para alcanzar metas comunes.

2. La transparencia y su aporte a la calidad de la democracia: la incidencia de Fundar

La incidencia de Fundar sobre la transparencia se inserta en el contexto de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) (OGP por sus siglas en inglés), la cual fue creada en 2011 como una asociación entre gobiernos y ciudadanos con el objetivo de construir compromisos conjuntos para fortalecer la gobernanza democrática mediante el impulso de la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica (Vianney, 2015). Con esta iniciativa se ha buscado, en efecto, comprometer a los gobiernos a trabajar en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, para crear planes de acción y reformas para la construcción de acuerdos basados en la participación, con un debate abierto y plural, para legitimar las decisiones gubernamentales (Ziccardi, 2004).

Fundar logró aprovechar esta ventana de oportunidad para incidir en la política de transparencia y en el proceso de construcción de la LGTAIP (Senado de la República, 2014). Al transferir información y recomendaciones orientadas a garantizar el cumplimiento del derecho ciudadano a la información pública —que desde años atrás se intentaba impulsar— pudo brindar insumos a la ciudadanía para ejercer un mecanismo de control democrático, reducir abusos de poder y evaluar la eficacia gubernamental.

En 2015 Fundar logró cocrear con legisladores la LGTAIP, incidir en la creación de un órgano autónomo garante de la transparencia; además de transferir conocimiento y capacidades a organizaciones sociales locales a través de talleres sobre el derecho de acceso a la información. También acompañó con soporte técnico a las organizaciones durante los procesos de incidencia en la política pública, y con el monitoreo de designación de comisionados para los institutos locales de transparencia. Su objetivo fue incidir en la política de transparencia y en las leyes de acceso a la información para garantizar el acceso al derecho a la información; mientras que sus alcances se muestran en la inserción de estándares para garantizar ese derecho en la LGTAIP, además de asegurar los marcos normativos en las entidades federativas en la misma materia (Fundar, 2016).

Las estrategias que emplearon fueron de orden tecnológico y de colaboración en red, mediante la creación de un micrositio llamado *curul501.org*,

que sirvió para comunicar posicionamientos de la sociedad civil mientras se legislaba la LGTAIP, y facilitar la articulación horizontal con otros actores de la sociedad civil, como Artículo 19, Colectivo por la Transparencia y México Infórmate.

Fundar forma parte de un sistema de acción colectiva —la cual se entiende como aquellas diversas formas de intervención social en la esfera pública a cargo de actores sociales heterogéneos que luchan por una causa específica (Gallardo, 2010)—. Dicha acción consistía en robustecer el marco normativo de la transparencia, lo cual generó tensiones al interior de organizaciones sociales, además de las esperadas con actores políticos que se resistieron a adoptar cambios en el proceso de gobernar con apertura y transparencia. Sin embargo, la estrategia colectiva de crear un *problemario* para presentar propuestas al Senado (Senado de la República, 2014) funcionó. Aun cuando Fundar decidió adoptar un perfil menos protagónico de liderazgo, comparado con otras organizaciones sociales que conformaron la acción colectiva, su intervención detrás de los reflectores brindó resultados favorables a la sociedad, que contribuyen a aumentar la calidad de la democracia debido a la participación que tuvo en la creación del entramado normativo e institucional de la transparencia.

3. La calidad de la democracia: definición, dimensiones y escala aplicada a la incidencia de Fundar

La contribución del indicador que se presenta sirve a los índices que miden el apoyo a la democracia y el compromiso político que asumen los gobiernos para involucrar a ciudadanos en la toma de decisiones, puesto que se enfoca más en el tema de participación ciudadana que a los procesos electorales —a diferencia de los índices de la democracia que miden la participación mediante promedios de asistencia a las urnas—. Esto aportará a la sociedad explicaciones que ayudarán a comprender el significado sobre el desempeño que tiene Fundar en la sociedad civil en favor de la calidad de la democracia.

Es factible medir la democracia porque los valores, principios, normas e instrumentos que la componen y definen como un régimen de gobierno basado en el poder soberano del pueblo encuentra vínculos con aspectos que aportan valor a su legitimidad (Sartori, 1993) como es la transparencia, accesibilidad a la información y participación para hacer eficiente el funcionamiento del control sobre el poder. Estos componentes ayudan a determinar la calidad y funcionamiento de la democracia; además de que permiten identificar hacia dónde irá en el futuro y cómo se está viviendo hoy la democracia.

El aporte de Fundar a la democracia con el impulso de la transparencia se puede vincular con tres aspectos generales sobre calidad de la democracia: 1) calidad democrática de control, 2) de funcionamiento de los procesos, y 3) de gestión de resultados.

4. Definición conceptual

El concepto calidad de la democracia es multidisciplinario (Alcántara, 2008); comprende aspectos como la sistematización de procesos de gestión y la mejora continua (Camisón, *et al.*, 2006) relativos a la calidad y que, aplicados a la democracia, permite detectar las oportunidades para hacer eficiente el funcionamiento de ésta.

Por lo tanto, la calidad democrática es el conjunto de acciones que contribuyen a mejorar el funcionamiento de la forma de gobernar con base en el establecimiento de reglas, procesos participativos igualitarios, libres y abiertos, que dan al ciudadano el poder de controlar las acciones de los gobernantes electos, y que se pueden observar mediante la formación de valores democráticos, contribución a la legalidad del Estado de derecho, efectividad de la transparencia, participación y consenso.

5. Las dimensiones de la calidad de la democracia

La primera dimensión que se considera para analizar la calidad democrática refiere a los mecanismos que tiene el ciudadano para controlar el poder público y el actuar de la autoridad, donde sobresalen la transparencia y rendición de cuentas como herramientas de control que empoderan a los ciudadanos. Esta dimensión alude al grado en que se emplean herramientas y valores que caracterizan los procesos democráticos de los gobiernos, a fin de que los ciudadanos cuenten con acceso a la información para involucrarse en los asuntos públicos, y el beneficio que arroja la información para la sociedad.

La segunda dimensión por considerar es la participación ciudadana proactiva (Putnam, 2000), entendida como un componente clave de la democracia que sirve para expresar las voluntades de las partes sin intermediaciones. Empíricamente, se trata de la oportunidad que tiene (o no) la sociedad civil organizada de incidir en las decisiones públicas y de proponer reformas a las leyes. Aunque no hay que perder de vista que la participación de la sociedad civil no se traduce en lo inmediato en un buen desempeño de la democracia (Somuano, 2011); simplemente indica que los individuos se involucran en asuntos de la comunidad.

La participación proactiva se logra desarrollar cuando existen mecanismos y espacios de interlocución entre la ciudadanía y las instituciones gubernamentales para sugerir a la autoridad (Olvera y Al., 2002) formas de atender lo que afecta a la sociedad. En la práctica, este ejercicio produce una redistribución del poder y una transformación de la relación entre sociedad y Estado, para abordar asuntos públicos en colaboración que abonan a la calidad de la democracia, en la medida en la que los ciudadanos tienen oportunidad de proponer, intervenir y aportar capacidades sociales a los asuntos públicos.

La tercera dimensión es sobre los espacios interactivos-deliberativos, entendidos como medios para efectuar discusiones abiertas y plurales entre individuos o grupos sociales con autoridades, donde importa el intercambio de ideas en libertad para alcanzar la construcción de decisiones conjuntas mediante procesos de gobernanza como vías para mejorar la forma de gobernar (Ziccardi, 2014) y eficientar los resultados del gobernar.

La cuarta dimensión atiende la importancia de verificar la existencia y aplicación del Estado de derecho en relación con mecanismos de protección normativa sobre transparencia, para que la participación de la ciudadanía en la vida pública sea libre de cooptaciones políticas y se tenga un goce pleno del derecho de acceso a la información contemplado en la LGTAIP.

Tabla 1
Dimensiones de la calidad de la democracia

Dimensiones	Objetivo	Descripción	Indicador
Control democrático	Examinar la capacidad de control que ejercen los ciudadanos sobre el poder político y las acciones de la autoridad.	Son instrumentos que sirven a los ciudadanos para vigilar el funcionamiento del gobierno y poder evaluarlo.	Formación de valores y definición de reglas sobre transparencia.
Participación proactiva	Analizar la posibilidad que tiene la ciudadanía de participar e incidir en la vida pública sin necesidad de esperar a ser convocada por la autoridad.	Significa que la sociedad tiene la capacidad y medios para influir en los procesos políticos, proponer iniciativas de acción gubernamental, anticiparse a las decisiones del gobierno y colaborar directamente.	Efectividad de mecanismos de participación y colaboración en el ciclo de las políticas públicas o en la elaboración de una ley.

Espacios interactivos-deliberativos	Identificar los alcances de las interacciones público-sociales que ocasiona la discusión pública para alcanzar consensos.	Significa que las interacciones formales e informales entre actores públicos y sociales conducen a discusiones de carácter plural y útiles para analizar pros y contras, lejos de coerción, violencia o chantaje.	Efectividad de consenso Interacciones horizontales
Garantismo	Analizar las condiciones, reglas y formas de llevar a cabo procesos, acceso a derechos y sus garantías.	Hace énfasis en garantizar el pleno goce de los derechos ciudadanos.	Contribución a la legalidad del Estado de derecho

FUENTE: elaboración propia.

6. Indicadores de la calidad de la democracia aplicados a la incidencia de Fundar en la promoción de la transparencia en la creación de la LGTAIP

A pesar de las tensiones generadas en el proceso de colaboración en el que participó Fundar junto a otras organizaciones sociales, durante la creación de la LGTAIP lograron insertar propuestas sobre transparencia para ampliar sujetos obligados y sanciones, aportando valor a la calidad de la democracia al generar controles ciudadanos sobre el poder, mejoras a la formación de valores democráticos y la efectividad de la transparencia desde la ley para garantizar su ejecución práctica.

A continuación, se presenta una tabla con las principales propuestas elaboradas por Fundar que se impulsaron durante la creación de la ley para mejorar la política de transparencia.

Tabla 2

Principales propuestas de Fundar en materia de transparencia

1. Expedir una ley general de transparencia para ejercer un marco normativo sobre transparencia que sea aplicable a la Federación, estados y municipios. Homologación de marcos normativos sobre transparencia y acceso a la información.
2. Creación de un órgano especializado y autónomo para velar por la transparencia.
3. Incorporar nuevos sujetos obligados para que aquellos que reciben recursos públicos transparenten su ejercicio y lo hagan en formatos abiertos.
4. Procesos plurales y participativos para designación de los comisionados a fin de conseguir autonomía y especialización de estos.
5. Crear condiciones para publicar información de acceso restringido cuando sean asuntos de interés público.
6. Fortalecer las sanciones ante incumplimiento de entrega de información.

FUENTE: elaboración propia con base en documentos y opiniones de Razones Fundar (Fundar, 2014).

La ampliación de sujetos obligados en materia de transparencia evidencia un aporte sustancial a la calidad de la democracia durante el proceso de creación a la LGTAIP, debido a que Fundar fue un actor clave que dio opiniones y consejos a legisladores a través de diversos comunicados escritos (Fundar, 2014) y orales que expusieron ante comisiones legislativas. Este aspecto es clave para entender la dinámica de las interacciones y la efectividad o alcance del consenso a partir de la utilidad de la inteligencia social que brindó Fundar, ya que el desarrollo de interacciones multiactorales favorecieron el intercambio de recursos cognitivos, técnicos y políticos que se aprovecharon para la elaboración de la LGTAIP.

Las propuestas que presentó Fundar para fortalecer la transparencia contribuyeron a la mejora de procesos relacionados a las reglas de la democracia, la formación de reglas para el acceso a la información y a la legalidad, aportando elementos para la mejora del funcionamiento de la transparencia que inciden en la calidad de la democracia.

Con la ampliación de los sujetos obligados en la ley se contribuye a la legalidad del Estado de derecho y a la formación de reglas sobre transparencia. Esto significa que se ganó un espacio de control democrático que comprende a todo el espectro público al establecer garantías normativas que sacan de la secrecía a cotos de poder que reciben recursos públicos para hacerlos visibles y tenerlos vigilados.

Este logro también influye en términos del establecimiento de las reglas que pautan las interacciones entre sociedad y gobierno (Cerrillo, 2005), para

dar certidumbre social sobre lo que hace el gobierno, y de hacer efectivo el consenso derivado de la discusión abierta al incorporar elementos de carácter normativo (ampliación de sujetos obligados) para reforzar los controles democráticos.

En términos de resultados y de contribución a la legalidad, la incidencia de Fundar es útil a la calidad de la democracia debido a que se incorpora a todos los actores que reciben recursos públicos. Con ello se dota al ciudadano del poder para hacer cuestionamientos sobre las acciones, funciones, desempeño y facultades que competen a cada responsable, sometiéndolos al escrutinio público, cuyo beneficio abona a reducir la desconfianza ciudadana (Valdez y Huerta, 2018) sobre el uso de los recursos públicos.

Otra evidencia empírica del aporte de Fundar a la calidad de la democracia, que concierne tanto a la formación de reglas que miden la *dimensión sobre* el control democrático como de la contribución a la legalidad en la dimensión del garantismo, se muestra con la propuesta de creación de un órgano autónomo con el fin de garantizar, vigilar y proteger el derecho a la información. Esto se concretó con la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), después de que se publicó la LGTAIP en 2015, basada en el impulso de dinámicas horizontales, lo que representa un cambio de gran calado para la calidad de la democracia al dotar a ciudadanos de un centro de poder fuera del alcance del control gubernamental.

A la luz de la gobernanza, este resultado implica cuando menos la colaboración pública-social, la asociación en redes de políticas mediante las que se representan intereses sociales, la participación proactiva de Fundar y el logro de metas comunes sobre un valor deseado por la sociedad. Además, implica la efectividad de colaboración en la creación de la ley y su contribución a la legalidad.

En relación con la dimensión de espacios de interacción-deliberación, sobresale la decisión de Fundar de sumarse al tejido de redes de políticas que desde dinámicas horizontales —aunque no carentes de tensiones, dinamismo y diversidad de intereses— actuaron en colaboración, articulando la Red por la Transparencia para potencializar las opiniones expresadas individualmente por los colectivos y abrir una vía para deliberar con las autoridades sobre lo que para ellos tenía que legislarse en materia de transparencia. La colaboración de Fundar en procesos de interacción horizontales y multiactorales también genera un cambio para la relación sociedad-Estado, que se traduce en modificaciones sustantivas sobre los procesos políticos al transformar prácticas de clientelismo a dinámicas de colaboración, diálogo y deliberación.

Respecto a la efectividad de los mecanismos de participación, hay evidencia que indica que la difusión de información pública va en aumento (2021); aunque, en términos de la calidad de la información (completitud, claridad y celeridad), el promedio se ubica en .64 en un rango entre 0 y 1. El mismo estudio deja ver los desafíos sobre el acceso a datos en la Plataforma Nacional de Transparencia, ya que es difícil para la ciudadanía encontrar información sobre las actividades de los sujetos obligados (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2021). Lo mismo ocurre con la participación que encuentra barreras para incorporar opiniones ciudadanas e intervención en la gestión pública. Es evidente que hay mucho por mejorar al respecto.

Aunque la calidad de la información todavía no es la esperada por los ciudadanos, el acceso a información pública va en aumento. En consecuencia, los niveles de secrecía que mantenían los gobiernos están aminorando, y esto muestra la importancia que adquieren las propuestas de ampliación de sujetos obligados, así como la homologación normativa y creación del órgano garante que impulsó Fundar.

Si bien el entramado jurídico es un elemento necesario para el fortalecimiento de la calidad democrática —debido a que establece las normas de acceso a la información, su objeto, disposiciones generales, principios y procedimientos—, también es cierto que las características del sistema político juegan un rol determinante para que los procesos de gobernanza muestren lo efectos deseados. Es decir, se advierte que la incorporación de la transparencia en la ley es apenas un paso para efectuar cambios institucionales, en donde cobra importancia notar el esfuerzo social y la incorporación de la inteligencia de Fundar y otras organizaciones sociales que promueven esfuerzos encaminados a mejorar la calidad de la democracia.

Lo anterior tiene sustento en que los mecanismos de participación y colaboración pública-social, que se insertaron en el contexto de la AGA, permitieron a Fundar formar parte del proceso de cocreación legislativa y emitir opiniones informadas ante comisiones legislativas y foros organizados por legisladores. Esto favoreció avanzar la protección de garantías en el marco jurídico federal sobre transparencia que, pese a su sustento en la Constitución desde 1977, no fue sino hasta 2015 que se establecieron las garantías para hacer válido el artículo 60. constitucional, otorgando el derecho a la información a cualquier persona sin necesidad de justificar el uso que desea hacer de la información.

Respecto a las limitantes de la colaboración de Fundar, analizadas desde el enfoque de la gobernanza, se identifica que tanto el proceso como los resultados tienen importantes desafíos por superar para formalizar los resultados de la participación y dar certidumbre a los acuerdos generados, debido a que

no hay evidencia de la existencia de un carácter vinculante sobre las deliberaciones entre legisladores y expertos. Esto muestra la fragilidad para garantizar el respeto a los acuerdos, y deja a la buena voluntad de las autoridades que las decisiones adoptadas en consenso se vean reflejadas en la ley.

En la siguiente tabla se muestra un análisis de las dimensiones y sus relaciones con los componentes normativos de la calidad de la democracia y valores; procesos de calidad y mejora de funciones; y las relaciones con la gobernanza aplicados a la colaboración de Fundar en la promoción de la transparencia durante la creación de la LGTAIP.

Tabla 3
 Análisis de indicadores aplicados a la colaboración de Fundar

<i>Dimensión de la calidad de la democracia</i>	<i>Dimensión I: control democrático</i>	<i>Dimensión II: participación proactiva</i>	<i>Dimensión III: espacios de interacción-de-liberativos</i>	<i>Dimensión IV: garantismo</i>
<i>Componentes normativos de la democracia y valores</i>	Control ciudadano del poder político, accesibilidad, libertad de expresión, asociación, difusión, máxima transparencia y rendición de cuentas.	Igualdad, libertad de expresión, asociación.	Libertad de expresión, igualdad, asociación, deliberación, pluralismo y tolerancia.	Legalidad, libertad, igualdad.
<i>Procesos de calidad y mejora de funciones sobre la democracia</i>	Legitimidad y poder soberano en el pueblo.	Principio de representación política, redistribución del poder y descentralización.	Representación, legitimidad y de poder soberano en el pueblo, redistribución del poder, descentralización e incorporación de saberes sociales.	Reglas, procesos y garantía de derechos.

<i>Relaciones con la gobernanza</i>	Dinámicas horizontales, colaboración y deliberación.	Colaboración en redes de políticas, deliberación, interdependencia, dinamismo, diversidad y complejidad.	Deliberación, colaboración en redes de políticas, interdependencia, dinamismo y complejidad.	Resultados y legitimidad.
-------------------------------------	--	--	--	---------------------------

FUENTE: elaboración propia

La tabla anterior se complementa con una escala de colaboración que muestra las equivalencias sobre calidad de la democracia (CD) en la participación de Fundar durante la creación de la LGTAIP. Se ponderan los valores según el tipo de participación de Fundar de la siguiente forma: *incipiente*, equivale a la evidencia de una intervención basada en la emisión de opiniones técnicas y críticas; *baja*, equivale a participación consultiva sin voto ni vinculación y emisión de propuestas; *media*, equivale a deliberaciones e intercambio de opiniones con autoridades, y *alta*, refiere a un nivel de cocreación e incorporación de opiniones y recomendaciones trabajadas en conjunto para definir reglas y establecer procesos en la ley. Adicionalmente se incorporan un enlace a los documentos analizados que arrojan evidencia empírica de la colaboración de Fundar en la LGTAIP. Para la construcción de la escala se revisaron informes de actividades legislativas (Senado de la República, 2015) además de informes de Fundar de 2014 y 2015.

Tabla 4
 Escala de colaboración aplicada a Fundar en la defensa
 de la transparencia

Participaciones de Fundar	Valor				
		0 - .25	.26 - .50	.51-.75	.76 - 1
	Tipo de participación				
		Crítica y opinión técnica	Consultiva y propuestas	Deliberativa	Cocreación
	Nivel de aporte a la calidad democrática				
	incipiente	bajo	medio	alto	
Foros 1) Foro Transparencia y Rendición de Cuentas: El Debate Actual; 2) Retos y Alcances de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública			X		
Colaboración de gobierno abierto 1) Integración del Comité Técnico de Seguimiento y Acompañamiento de la Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana del Senado LXII Legislatura; 2) Audiencia pública y Dictaminación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información; 3) mesas de diálogo análisis de la transparencia; 4) Audiencias públicas LFTAIP				X	
Colaboración en Comisiones legislativas 1) Comentarios a la Ley general de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados; 2) Recomendaciones de cambio a la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; 3) Versión estenográfica de la reunión de trabajo para la instalación del equipo redactor de la legislación secundaria en materia de leyes de transparencia; 4) Reflexiones sobre el Derecho de Acceso a la Información y la iniciativa de Ley General de Transparencia; 5) Colaboración en procesos de designación de comisionados del INAI.					X

<p>Formación de opinión pública y divulgación</p> <p>1) Reforma pendiente de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 2) Los presupuestos transversales como herramienta para garantizar los derechos humanos; 3) La Alianza para el Gobierno Abierto: compromiso y oportunidad para el Estado mexicano; 4) Publicación de las declaraciones de situación patrimonial y de intereses de las y los diputados en México; 5) Regular en todos los niveles de gobierno el uso de la publicidad oficial; 6) Secreto fiduciario en los fideicomisos que involucran recursos públicos; 7) Transparencia en el Congreso: candil de la calle, oscuridad de su Pleno; 8) Transparencia en préstamos de instituciones financieras internacionales; 9) Vinculación y participación ciudadanas en la Cámara de Diputados; 10) Transparencia Presupuestaria; 11) Transparencia y en lo oscurito</p>	X			
<p>Artículos</p> <p>1) Acceso a la información y transparencia en México; 2) Poder Legislativo en México; 3) Transparencia Presupuestaria y Rendición de Cuentas;</p>	X			
<p>Posicionamientos y presencia en medios</p> <p>1) Comunicación al Secretariado Técnico en la Alianza para el Gobierno Abierto en México; 2) Documentos relacionados con el procedimiento de elaboración de las leyes secundarias en materia de transparencia; 3) La iniciativa de la Ley General de Transparencia debe mejorarse para garantizar los objetivos; 4) En riesgo Sistema Nacional de Transparencia; 5) La fragilidad de nuestro derecho a la información;</p>	X			

7) Aun se debe trabajar en iniciativa de Ley de Transparencia: Justine Dupuy; 8) Más de 300 ONGs comparten ocho preocupaciones sobre la Ley General de Transparencia; 9) Copresidentes de la AGA solicitan al gobierno y congreso mexicanos frenar intentos de retroceso en la ley general de transparencia; 10) La transparencia no puede esperar más; Sin transparencia no se podrá restaurar la confianza; 11) ¿México dejará de ser pionero en materia de transparencia?; 12) Frente a resistencia, Curul 501 se renueva; 13) Transparencia: Avances en el dictamen a pesar de la permanencia de preocupaciones; 14) Ley de transparencia deber ser prioridad para los Diputados; 15) Pasos lentos, cambios urgentes; 16) Las reformas ausentes; 17) Transparencia: de la Ley a la realidad; 18) Los retos de la transparencia; 19) Mandan la ley de transparencia a la congeladora.			
--	--	--	--

FUENTE: elaboración propia.

Los resultados arrojan un valor promedio de .58 de aporte de Fundar a la calidad de la democracia en el proceso de construcción de la LGTAIP, equivalente a un nivel medio de contribución a la calidad de la democracia. El resultado se obtuvo de la suma de 6 indicadores valorados de 0 a 1.

Con este resultado se prueba que la participación de Fundar en la defensa de la transparencia tiene una incidencia y aporte a la sociedad que se relaciona con el control democrático, la participación proactiva, los espacios interactivos-deliberativos y el garantismo al participar elaborando artículos, colaborando en foros, comisiones legislativas y formando opinión pública mediante la divulgación de información sobre el derecho a la transparencia.

IV. Conclusiones

En las democracias es fundamental que los ciudadanos conozcan la verdad sobre el estado de los asuntos y problemas públicos. De ahí que la transparencia sea el instrumento de política pública que, sobre la base del principio de máxima publicidad, concreta el derecho a la verdad. Este derecho consiste en que los ciudadanos conozcan las evidencias y la valoración que la autoridad hace sobre la vida pública; lo que es clave para contrarrestar la mentira, las

percepciones y las afirmaciones ideológicas. La transparencia eleva la calidad de la democracia, pues sirve para conocer al gobierno y garantizar el derecho humano de acceso a la información que es el derecho a saber y recibir información pública.

La naturaleza de los aportes a la calidad de la democracia que dejó la participación de Fundar en el tema de transparencia deja ver que es una organización de carácter reformista que ofrece beneficios públicos en el ámbito nacional y repercute en la ampliación de derechos en la esfera pública. Con ello, contribuye a una mejor gestión de procesos, funciones y resultados de la democracia, basados en la formación de valores democráticos por su contribución a la legalidad del Estado de derecho y la efectividad de la transparencia.

El rol de Fundar es importante porque ayudó a crear y desarrollar procesos de gobernanza en aras de impulsar la transparencia como una herramienta útil para la ciudadanía a fin de evaluar y controlar las decisiones del gobierno. También es un actor clave en el paso hacia procesos de gobierno horizontal, colaborativo y deliberativo, que aportan elementos al funcionamiento de la calidad de la democracia al lograr transmitir inteligencia social que repercute en garantías del derecho de acceso a la información y un ejercicio más amplio sobre la transparencia.

La participación de Fundar en procesos de deliberación pública arroja evidencia empírica de la construcción en cocreación de un nuevo entramado legal sobre la transparencia mediante formas dinámicas de coordinación pública-social que se desarrolló en espacios de interacción y deliberación abiertos para celebrar el diálogo público sobre las cuestiones de la transparencia en México y de su órgano garante.

Además, la incidencia de Fundar en la política de transparencia muestra aportes a la calidad de la democracia que contribuyen a mejorar el funcionamiento y procesos de deliberación entre ciudadanos y gobernantes. Estos procesos son necesarios para la construcción de políticas públicas (Mariñez, 2017) en los que importa integrar la inteligencia social para alcanzar los beneficios colectivos que se espera lograr en procesos de gobernanza democrática, ya que esto contribuye a mejorar el funcionamiento del sistema al brindar insumos para ejercer control sobre la autoridad, es decir, mecanismos de control, vigilancia y participación que anteriormente no tenían importancia en democracias con tintes autoritarios.

El aporte de Fundar sobre la defensa de la transparencia representa un salto cualitativo en la calidad de la democracia donde adquieren importancia los valores democráticos de libertad y responsabilidad (Diamond y Morlino, 2004) que indican aspectos de una democracia formal (Barreda, 2011) y que constituyen la base para incorporar instrumentos de control sobre el po-

der político. La aplicación de indicadores sobre la calidad de la democracia para la mejora continua de procesos democráticos se observa en dos sentidos: 1) legalmente, con base en el contenido jurídico estipulado en la LGTAIP y 2) empíricamente, mediante la defensa del acceso al derecho a la información para que los ciudadanos cuenten con mecanismos de control democrático.

Por escasos u ocasionales que ocurran los episodios de participación en el nivel de cocreación, como fue el caso de la creación de la LGTAIP, se muestra que la participación e impulso a derechos promovidos desde la sociedad civil contribuye a formar decisiones colectivas democráticas que enriquecen la manera en que se conduce el ejercicio del poder público (Monsivaís, 2015). La contribución de Fundar arroja un valor medio a la calidad de la democracia, con base en la escala de colaboración aplicada a Fundar en la defensa de la transparencia, que además muestra evidencia de la colaboración en el intercambio de opiniones y la búsqueda de acuerdos legales para generar un control democrático al servicio de los ciudadanos y un mayor alcance del derecho a la información pública y la transparencia.

V. Bibliografía

- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2013). *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2022). *Acerca del Gobierno. Propuesta de teoría*. El Colegio de Jalisco; Tirant lo Blanch; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Aguilar, J. (2007). Transparencia y democracia: claves para un concierto. *Cuadernos de Transparencia*, 10.
- Alcántara, M. (2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina. *Quórum. Revista de pensamiento iberoamericano*, (22), 169-181.
- Alianza para el Parlamento Abierto. (2017). Principios de Parlamento Abierto en México. <https://www.parlamentoabierto.mx/principios/>
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *The Civic Culture. An Approach to Political Culture*. Princeton University Press.
- Altman, D. y Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness and Participation in Eighteen Latin American Countries. *Democratization*, 9(2), 85-100.

- Anheier, H. (2020). *Governance. What are the Issues?* Oxford University.
- Ansell, C. y Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-57. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Banco Mundial. (1992). *Gobernanza y Desarrollo*. 1-69.
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia: Un análisis comparado de América Latina. *Política y gobierno*, 265-295.
- Beltran, M. (1985). La burocracia y la crisis del “Welfare State”. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 48.
- Bobbio, N. (2012). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Buendía, A. y Salas, I. (2020). Mirar la transparencia desde el discurso. Un acercamiento a las universidades públicas mexicanas. *Gestión y Política Pública*, 29(1), 3-35.
- Bülmann, M. y Al., E. (2012). The democracy barometer: A new instrument to measure the quality of democracy and its potential for comparative research. *European Political Science*, 11(4).
- Camisón, C., Cruz, S. y González, T. (2006). *Gestión de la calidad: Conceptos, enfoques, modelos y sistemas*. Pearson Educación.
- Camou, A. (2013). *Gobernabilidad y democracia*. Instituto Federal Electoral.
- Cejudo, G. (2021). *Métrica de Gobierno Abierto*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2021). *Métrica de Gobierno Abierto 2021*. CIDE, INAI.
- Cerrillo, A. (2005). La gobernanza hoy: introducción. En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Collado, H. (2015). Incidencia política: concepto, importancia y herramientas. Herramienta para redes y entidades de custodia del territorio. *Quaders per a entitats de custòdia del territori*.
- Cunill, G. (2008). La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada. En R. M. (Coord), *Democracias/Estado/Ciudadanía: Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Dahl, R. (2004). Los sistemas políticos democráticos en los países avanzados: éxitos y desafíos”. En A. Boron, *Nueva Hegemonía Mundial. Alternativas de cambio y movimientos sociales*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

- Diamond, L. y Morlino, L. (2004). The Quality of Democracy: An Overview. *Journal of Democracy*, 15(4), 20-31.
- Durango, G., Marín, M. y Valencia, J. (2013). *La participación política como derecho fundamental: análisis desde la democracia deliberativa*. Universidad Nacional de Colombia.
- Edelenbos, J. y Meerkerk, I. (2017). Finding common ground in urban governance networks: what are its facilitating factors? *Journal of Environmental Planning and Management*.
- Emerson, K., Nabatchi, T. y Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1-29.
- Escobar, O. (2021). Gobernanza colaborativa, participativa y deliberativa: Avanzando la innovación democrática para la acción pública. En A. Romero, y A. Alejo, *Panorama de la Gobernanza. Perspectivas y Retos para su Estudio en Iberoamerica*. Tirant lo Blanch.
- Ferrajoli, L. (2011). Poderes Salvajes. Trotta.
- Fierro, A. (2018). Derecho de acceso a la información entre la Constitución y la realidad. *Cuestiones Constitucionales*, (39), 65-88.
- Franklin, A. y Ebdon, C. (2007). Democracy, Public Participation and Budgeting”. En R. Box, *Democracy and Public Administration*. ME Sharpe.
- Fuentes, A. (1994). *Ciudades intermedias en México. Un mecanismo de participación corresponsable*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Fundación Konrad Adenauer. (2022). *Índice de Desarrollo Democrático de México*, Polilat.com; Instituto Nacional Electoral (INE); Confederación USEM; Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPOS).
- Fundar. (1999). *Informe institucional 1999*.
- Fundar. (2014). *Razones Fundar*. <https://Fundar.org.mx/razones-Fundar-propuestas-para-un-nuevo-sexenio-2/?ID=#.VH9zdYf14gt>
- Fundar. (2022). ¿Quiénes somos? <https://Fundar.org.mx/somos/#toggle-id-5>
- Fundar, (2016). *Informe institucional 2015*.
- Gallardo, L. (2010). La acción colectiva compleja de carácter democrático participativo y la construcción de ciudadanía, *Espiral*, 17(49).
- García, M. L. (2000). La incorporación gradual de la participación ciudadana en el proceso de planeación. *Carta Económica Regional*, (3), 32-39.
- Greenwood, S., Singer, L. y Willis, W. (2021). Collaborative Governance Principles, Processes, and Practical Tools. *Routledge*.
- Guerrero, E. (2008). *La transparencia*. Nostra Ediciones.

- Hevia, F. y Vergara-Lope, S. (2011). ¿Cómo medir la participación? *Creación, validación y aplicación del cuestionario de conductas de participación*, CIESAS-INDESOL.
- Instituto Belisario Domínguez. (2019). *El rol de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas*. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4432>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. (2016). *Gobernanza en una sociedad global: el enfoque socialdemócrata. Igualdad de oportunidades y participación para mujeres y hombres, pobres y ricos, países en desarrollo, en transición y desarrollados*. UNAM.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. (2007). *Reforma al artículo 6o. constitucional que establece el acceso a la información pública como un derecho fundamental de los mexicanos*.
- Kerstenetzky, C. (2017). *El Estado de bienestar social en la edad de la razón: la reinversión del Estado social en el mundo contemporáneo*. Fondo de Cultura Económica.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE.
- Krane, D. (2007). Democracy, public administrators, and public policy. En R. Box, *Democracy and Public Administration*, M. E. Sharpe.
- León, C. (2013). La construcción de la agenda de políticas desde un enfoque de transparencia y rendición de cuentas. En C. León y S. Mora, *Las políticas públicas: incidencia en la construcción de la agenda de transparencia y rendición de cuentas* (19-36). UNAM.
- Levi-Faur, D. (2012). *The Oxford handbook of governance*. Oxford University Press.
- Manin, B. (2006). *Los principios del gobierno representativo*. Alianza Editorial.
- Manoharan, A. y Holzer, M. (2012). *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy*. Information Science Reference.
- Mariñez, F. (2000). *Estado, bienestar y sociedad. La globalización y lo social*. Trillas.
- Mariñez, F. (2016). Los saberes cívicos en la innovación de la gestión pública. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, (70).
- Mariñez, F. (2017). La innovación pública como base de la gobernanza colaborativa en las políticas públicas. En F. Mariñez, *Políticas públicas y participación colaborativa* (63-86). El Colegio de Jalisco.

- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza. En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mazzuca, S. (2007). Reconceptualizing democratization: access to power versus exercise of power. En G. Munck, *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*. Oxford University Press.
- Merino, M. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. Instituto Federal Electoral.
- Millán, H. (2008). Las cuentas de la rendición de cuentas: hacia una síntesis. En H. Millan, y A. Natal, *Rendición de cuentas, democracia y sociedad civil en México (297-329)*. El Colegio Mexiquense.
- Monsivaís, A. (2015). Hablar de Política, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época*, año LX, (223), 27-60.
- Montes, L. (2021). Gobernanza y poder. Transformación de los patrones de articulación entre actores públicos, privados y sociales. En A. R. Tarín y A. Alejo, *Panorama de la Gobernanza. Perspectivas y retos para su estudio en Iberoamérica*. Tirant lo Blanch.
- Nederhand, J. y Edelenbos, J. (2022). Legitimate public participation: A Q methodology on the views of politicians. *Public Administration Review. American Society for Public Administration*, 522-536.
- OCDE. (2003). *Información, consulta y participación pública en la elaboración de políticas: instaurar un gobierno abierto en los países miembros de la OCDE*, (17).
- Olvera, A., y Al, E. (2002). *Los consejos ciudadanos de seguridad. Diagnóstico y guía de operación*. Obtenido de Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública/Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. <http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/>
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. (2015). *Fundamentos conceptuales sobre la gobernanza*. XXV Asamblea General Ordinaria.
- O'toole, L. (2005). Las implicaciones para la democracia de una burocracia en red. En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Peters, G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 45(4), 585-598.

- Peters, G., y Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 Textos de Referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Prieto, R. (2005). Democracia y neocapitalismo en la década de los ochenta. Las “dos” izquierdas frente a la gobernabilidad”. *Polis*, (10). <http://journals.openedition.org/polis/7583>
- Puente, K. (2021). El parlamento abierto en México. Estudio introductorio. En K. Puente, *El Congreso Mexicano y el parlamento abierto. Transparencia, participación ciudadana, innovación, integridad y responsabilidad parlamentarias*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
- Puerta, M. (2016). Crisis de la democracia. Un recorrido por el debate en la teoría política contemporánea, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 23(65).
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon y Schuster.
- Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. UNAM.
- Requena, C. (2014). *Gobernanza: Reto en la relación Estado-sociedad*. Lid.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*. Open University Press.
- Rhodes, R. (2005). La nueva gobernanza gobernar sin gobierno. En A. Cerrillo, *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rivas, J. (2015). *Calidad de la democracia y desarrollo democrático*. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales (Working paper 335).
- Romero, A. (2021). La evolución de la gobernanza y de las políticas públicas en los modelos de administración pública. En A. R. Tarín, y A. Alejo, *Panorama de la Gobernanza. Perspectivas y Retos para su Estudio en Iberoamérica*. Tirant lo Blanch.
- Ruelas, A. (2016). La transparencia en México: un trabajo colectivo. *Análisis*, (4); *Friedrich Ebert Stiftung*.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Salas, A. B. (2020). Mirar la transparencia desde el discurso Un acercamiento a las universidades públicas mexicanas. *Gestión y Política Pública*, 29(1), 3-35.
- Salazar, L. y Woldenberg, J. (2016). *Principios y valores de la democracia*. Instituto Federal Electoral.

- Sartori, G. (1993). *¿Qué es la democracia?* Tribunal Federal Electoral.
- Senado de la República (2014). Versión Estenográfica de la Reunión de Trabajo, para la instalación del equipo redactor de la Legislación Secundaria en materia de Leyes de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/15877-version-estenografica-de-la-reunion-de-trabajo-para-la-instalacion-del-equipo-redactor-de-la-legislacion-secundaria-en-materia-de-leyes-de-transparencia.html>
- Senado de la República (2015). *Tercer informe de actividades de la Comisión Anticorrupción y Participación ciudadana*.
- Sommano, M. F. (2011). *Sociedad civil organizada y democracia en México*. El Colegio de México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (s.f.). Criterios del Poder Judicial de la Federación. Transparencia y Derecho a la Información en Materia Electoral. <https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Documents/Criterios-PJF/Tesis%20Transp%20e%20Inf%20Electoral.pdf>
- Uvalle, R. (2020). Relevancia de la transparencia en los procesos contemporáneos de la sociedad y el Estado. En R. Aguilera, *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales en México*. UNAM.
- Valdez, A., y Huerta, D. (2018). El financiamiento de los partidos políticos y la confianza ciudadana en México. *Intersticios sociales*, (15), 309-331.
- Valls, S. y Matute, C. (2020). *Nuevo derecho administrativo*. Porrúa.
- Villanueva, E. (2005). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En M. Merino (Coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/ Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Warren, M. (2001). *Democracy and Association*. Princeton University Press.
- Ziccardi, A. (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. En A. Ziccardi, *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Nacional de Desarrollo Social.

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 prevalece 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 Ingley, 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).

Guía metodológica para el uso de minería de datos en la Plataforma Nacional de Transparencia

*Methodological Guide for the Use of Data Mining
in the National Transparency Platform*

Eva Grissel Castro Coria

 <https://orcid.org/0000-0001-6106-5631>

Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Correo electrónico: eva072001@hotmail.com

Pamela Ruiz Flores López

 <https://orcid.org/0000-0001-5905-5370>

Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo
Correo electrónico: pamland24@gmail.com

Recepción: 17 de febrero de 2023
Aceptación: 9 de marzo de 2023

Resumen: El objetivo de esta investigación es generar una guía metodológica para usar la minería de datos en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), específicamente en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia. Lo anterior resulta importante en virtud de que obtener datos confiables y de naturaleza pública es esencial para comprender la realidad social. Para ello se utilizó el modelo identificado por el acrónimo SEMMA adecuado a la PNT, generando cinco pasos para la migración y análisis de datos. Por último, se desagregan las limitaciones relacionadas con que la guía está diseñada a un sistema de los cuatro sistemas que compone la PNT, y las futuras líneas de investigación.

Palabras clave: datos abiertos, transparencia, minería de datos, derecho a la información.

Abstract: The objective of this research is to generate a methodological guide to use data mining in the National Transparency Platform, specifically in the Transparency Obligations Portal System. This is important because obtaining reliable and public

data is essential to understand the social reality. For this, the model identified by the acronym SEMMA appropriate to the National Transparency Platform was used, generating five steps for data migration and analysis. Finally, the limitations related to the fact that the guide is designed for a system of the four systems that make up the National Transparency Platform, and future lines of research are disaggregated.

Keywords: open data, transparency, data mining, right to information.

Sumario: I. *Introducción*. II. *El Sistema Nacional de Transparencia en México*. III. *Los datos abiertos en la Plataforma Nacional de Transparencia*. IV. *Guía metodológica*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. Introducción

El objetivo de esta investigación es generar una serie de pasos, estructurados en una guía metodológica, para aplicar la minería de datos (MD), y migrar datos de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), concretamente del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT). Por esa razón, el apartado se divide en cuatro momentos.

En el primer momento, se analiza el sistema nacional de transparencia en México, el cual reconoce el derecho humano al acceso a la información pública y protección de datos personales. En ese orden de ideas, se puede acceder de manera directa a un apartado de información pública, utilizando la PNT, para obtener información en manos de las autoridades.

La PNT alberga tanto datos abiertos como documentos de carácter público, los cuales están al alcance de cualquier persona. De allí su importancia, ya que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos en un formato accesible. Lo anterior genera una gran base de datos, organizada y confiable, porque los sujetos obligados en todos sus niveles deben transparentar toda la información, definida como *de carácter público*, de manera trimestral, y la misma debe conservarse, es decir, es de naturaleza permanente.

Además, para generar orden y los datos estén homologados, atendiendo a la gran cantidad de sujetos obligados, y con el objetivo de eliminar o reducir cualquier apreciación subjetiva, se elaboran los *Lineamientos técnicos generales*, los cuales determinan los elementos técnicos aplicables a la obligación de transparencia.

El segundo momento teórico analizado está relacionado con los datos abiertos en la PNT, los cuales tienen características normativas que los hacen accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, legibles, y pueden ser interpretados por equipos electrónicos en for-

matos abiertos y de libre uso. Este apartado analiza por qué los datos abiertos de la PNT son sumamente importantes para la investigación, ya que sirven para sustentar la metodología y efectuar el análisis.

El tercer momento de análisis teórico está relacionado con la MD, que consiste en migrar datos para identificar, extraer, procesar y analizar la información existente. Aquí el primer paso es identificar la base de datos que habrá que migrar, de modo que el descubrimiento de las bases de datos es primordial para aplicar tanto la migración, como las técnicas de análisis.

El cuarto apartado introduce al lector en el modelo SEMMA, como herramienta que genera una guía para el proceso de selección, exploración y modelado de datos, adecuada a la base con la que se va a trabajar, en este caso la PNT.

Analizada la parte teórica se desagrega la guía, que consiste en:

- 1) *Sample*. Muestree: Consiste en identificar la base de datos con la que se va a trabajar, delimitar la investigación a un sujeto, tipo y periodo de información, para generar el universo de datos a analizar, limpiar los datos y obtener la muestra.
- 2) *Explore*. Explore: Permite generar escenarios posibles de investigación, considerando que los *Lineamientos técnicos generales* tienen definiciones y clasificadores específicos, para generar criterios de confiabilidad.
- 3) *Modify*. Modifique: Es el momento en que se otorga la posibilidad de que los datos y los escenarios sean modificados.
- 4) *Model*. Modele: Es la etapa de proceso en donde se comienza con la manipulación de los datos para transformarlos e identificar los datos más significativos
- 5) *Assess*. Evalúe: Se identifica la validez de los resultados y por ende de los datos, para verificar si fueron idóneos.

Por último, se presentan las conclusiones, en donde se desagregan las aportaciones teóricas y metodológicas, así como las limitantes y posibles líneas de investigación.

II. El Sistema Nacional de Transparencia en México

«La información es poder». Esta frase es una premisa fundamental en la administración pública (Velasco Zamora, 2019), ya que tener información es trascendental para realizar análisis metódicos y racionales (Vivas, 2016), y esto es importante porque genera nuevas formas de participación ciudadana

(OCDE, 2019, p. 17), nuevas estructuras de gobierno (Castillo, 2019), y, por ende, mejores niveles de gobierno y ciudadanía (Ibujés y Crespo, 2019) en el foro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

En México se reconoce el derecho humano al acceso a la información pública y protección de datos personales (CPEUM, 2019, art. 6o.). Esto implica que todo sujeto puede solicitar documentos en posesión de las autoridades, por medio de solicitudes de transparencia; o bien, de manera directa, puede acceder a un apartado de información pública, utilizando la PNT.

Materializar el derecho humano al acceso a la información pública no ha sido una labor sencilla —por lo menos seis reformas constitucionales dan cuenta de ello (DOF 2007b; 1977; 2007a; 2013; 2014; 2016)—, ya que obtener información de naturaleza pública, permite cristalizar otros derechos. Conjuntamente, se genera un entendimiento objetivo y racional de las actuaciones del Estado, concibiendo niveles de confianza en el gobierno para exigir su transformación; es decir, permite generar nuevas formas de gobernabilidad al coadyuvar con las autoridades (Castro y Rosales, 2020).

En ese orden de ideas se crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (SNTA), el cual establece procedimientos, instrumentos y políticas en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (LGTAIP, 2015, arts. 27-36).

Una parte del SNTA se ocupa de la generación de datos abiertos digitales de carácter público que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier persona (LGTAIP, 2015, art. 3o.), y que están a disposición a través de medios electrónicos (CPEUM, 2019, art. 6o, frac. V) en un formato accesible y bajo criterios de calidad. Este medio electrónico es la PNT, que alberga distintos sistemas (LGTAIP, 2015, arts. 49-52):

- 1) Sistema de solicitudes de acceso a la información.
- 2) Sistema de gestión de medios de impugnación.
- 3) Sistema de portales de obligaciones de transparencia, y
- 4) Sistema de comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados.

Ante ello, esta investigación se centra en el análisis y establecimiento de una guía metodológica para el apartado 3, es decir, para el SIPOT.

Lo anterior implica que los sujetos obligados en todos sus niveles deben transparentar la información definida como *de carácter público* (LGTAIP, art. 70). Para ello, y atendiendo a la cantidad de información y de sujetos obligados, se generan los *Lineamientos técnicos generales* (SNT, 2020), que

establecen los parámetros técnicos deben seguir los sujetos obligados para ingresar al SIPOT, con la intención de que estén homologados y estandarizados (LGTAIP, 2015, art. 31, frac. IV).

Estos *Lineamientos técnicos generales* (SNT, 2020) establecen obligaciones específicas para los sujetos obligados en cuanto a:

- 1) Tiempos en que se debe entregar la información: trimestrales o anual.
- 2) Tipo de obligación: mayormente relacionadas con el manejo de recursos públicos, aunque también se reportan servicios, trámites, directorio, padrón de beneficiarios, entre otros.
- 3) Formato en que se reporta la obligación: hoja de cálculo estandarizada.

En consecuencia, la PNT alberga la información de cada sujeto obligado, en atención a las obligaciones que les corresponden, y se genera una importante base de datos de los tres niveles de gobierno y de personas morales y físicas que obtuvieron recursos públicos para realizar acciones específicas o realizan funciones públicas, de obtención gratuita, homogénea.

III. Los datos abiertos en la Plataforma Nacional de Transparencia

Los datos abiertos existentes en la PNT deben cumplir con las siguientes características: inicialmente deben ser *accesibles*, es decir, estar disponibles para la mayor cantidad de usuarios; deben ser *integrales*, esto es, que describan a detalle los elementos que lo componen; deben ser *gratuitos*, ya que su obtención no debe generar ningún cobro; y, deben ser *no discriminatorios*. Ante ello, se generan medios tecnológicos para que cualquier persona pueda disponer de los mismos. Además, los datos también deben ser *oportunos*, es decir, deben estar actualizados; *permanentes*, se debe conservar en el tiempo; *de origen primario*, porque devienen de la fuente inicial; y *legibles*, es decir, que pueden ser interpretados por equipos electrónicos en formatos abiertos y de libre uso (LGTAIP, 2015, art. 3o.).

Los datos son sumamente importantes para cualquier toma de decisión; sirven para realizar investigación académica o periodística, de corte cualitativo, cuantitativo o, en su caso, mixto (Torres y Navarro, 2007). También permiten efectuar análisis estadísticos, de eficiencia, calidad o de productividad, entre otros; y son necesarios para que los *softwares* de análisis de datos cualitativos funcionen —SPSS, STATA, Python, Excel, R., etcétera—. La obtención de datos debe estar apegada a una secuencia lógica, o guía metodológica, para

que los resultados puedan ser confiables (Subiyakto, 2015) y den respuesta a la investigación o al planteamiento del problema (Alvesson y Sandberg, 2011).

Mucho se ha abordado metodológicamente sobre la importancia de los datos en las investigaciones sociales (Hernández *et al.*, 2006; 2014; Ansola-behere *et al.*, 2018), y se ha insistido en que “se requiere de datos suficientes, para que la investigación cuente con validez interna, esto es, que hay coherencia en el proceso interno y consistencia en los resultados” (Le Dain, Blanco, Summers, 2013).

Por tal motivo, los datos son importantes, ya que sirven para sustentar la metodología y efectuar el análisis (Sargent, 2011). Sin embargo, también se ha resaltado que los datos no son fáciles de obtener, por el hecho de que el investigador tiene diferentes medios para su obtención: encuestas, entrevistas, datos públicos o privados, ya sean gratuitos o de cobro.

En ese orden de ideas, su obtención y la cantidad de datos a utilizar, es el primer obstáculo que se presenta; el segundo, sería que los datos sean apropiados, precisos y suficientes (Vilalta, 2016). Aquí es donde sobresale el SIPOT, para obtener datos accesibles, integrales, gratuitos, oportunos homologados y estandarización en formatos oficiales, y de naturaleza pública (LGTAIP, 2015, arts. 61 y 65).

IV. La minería de datos

El objetivo de aplicar la minería de datos (MD) en cualquier investigación, consiste en aprovechar el acceso a las bases de datos que se desprenden de la información resguardada, clasificada y colocada en ambientes virtuales y que son de acceso público.

La MD permite implementar un proceso metodológico, estableciendo una serie de pasos para mejorar la toma de decisiones, tanto de organismos públicos como privados. Es importante referir que la MD ofrece varias técnicas de análisis de datos. La pretensión es identificar, extraer, procesar y analizar la información existente (Marcano y Talavera, 2007) y, en ese orden de ideas, aplicar la técnica adecuada.

La MD consiente en migrar datos, y aquí resalta su importancia, ya que sirve especialmente para aquellas bases de datos que están constituidas de un gran número de datos (Riquelme y Gilbert, 2006). Es por ello que sus antecedentes se remontan al ámbito privado. Específicamente a los negocios, los cuales requirieron construir herramientas para el análisis de los elementos que se suscitan al interior de la organización y, con ello, mejorar la toma de decisio-

nes, cimentado en elementos objetivos y racionales, es decir, implica concebir un análisis para generar negocios inteligentes (Mikut y Reischl, 2011).

Debe señalarse que la evolución de la MD ha permitido transitar del sector privado al público (Romero y Ventura, 2013; Obenshain, 2004). De allí que la MD esté asociada a la predicción. Por consiguiente, surgen a la par herramientas que complementan el análisis de datos, como los árboles de decisión, ya que el objetivo de la toma de decisiones es pronosticar en un mundo de alternativas, la que sea más benéfica para la organización, o la que genere el menor daño.

En ese orden de ideas, pareciera que el principio de la MD es la migración, como primer paso; y la toma de decisión, como el último —personificada en una representación visual—. Sin embargo, la construcción de herramientas permitió que los pasos fueran heterogéneos, desde el uso de machine learning, el reconocimiento de patrones o pattern recognition (Bouza y Santiago, 2012), o el descubrimiento de conocimiento en bases de datos o knowledge discovery in databases (KDD), que consiste en usar estadística para validar la hipótesis (Asencios, 2004, p. 86).

Ahora bien, migrar datos no es el único paso de esta metodología. Si bien ha sido señalado como el primero, esta investigación afirma que el primer paso implica identificar la base de datos que habrá que migrar (Riquelme et al., 2006, p. 12), para procesarla, clasificarla e implementar asociaciones o patrones (Martínez, 2011). Es por ello que el descubrimiento de las bases de datos es primordial para aplicar tanto la migración como las técnicas de análisis (Lee y Siau, 2001).

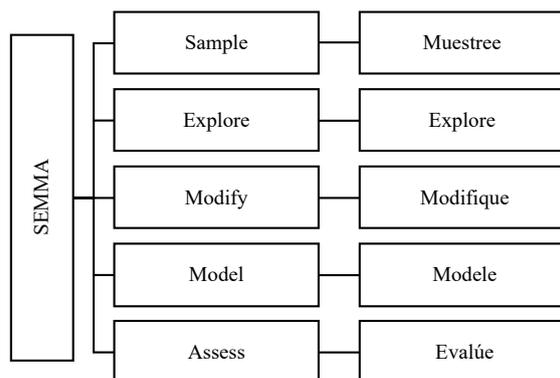
Invariablemente, ante la diversidad de herramientas en el análisis de MD, surge la necesidad de realizar una guía metodológica para minar datos, con el objetivo de dar un correcto tratamiento a los datos; que se ajusten a la necesidad de la organización, y con ello evitar errores en la migración y por ende en los resultados e interpretación (Córdova y Rosales, 2017).

V. Guía Metodológica

Para esta investigación se considera idónea la aplicación de SEMMA, una herramienta desarrollada por SAS *Institute*. Se considera “idónea” porque establece un guía para el proceso de selección, exploración y modelado de datos para descubrir patrones desconocidos, evaluando aspectos técnicos. Por ello es que existe una etapa de *muestreo* que es sumamente importante, pues genera grados de confiabilidad en los resultados (Miguel, Gordillo y Haed, 2011).

En atención a lo anterior, y considerando los *Lineamientos técnicos generales* (SNT, 2020), y por ello, los parámetros técnicos de los datos abiertos en la PNT, es que se presenta una guía bajo el modelo SEMMA, adecuada a la base de con la que se va a trabajar la PNT. Ver ilustración 1.

Ilustración 1. Acrónimo SEMMA



FUENTE: elaboración propia. Con información de Obenshain 2004

1. Sample. *Muestree*

El primer paso implica identificar la base de datos con que se va a trabajar, por lo que se debe:

- 1) Ingresar a la PNT.
- 2) Identificar el apartado de información pública.
- 3) Seleccionar el ámbito de gobierno en que recae la investigación: “Estado o Federación”.
- 4) Delimitar el tipo de información detallada en la PNT como “obligaciones generales o especiales de información” correspondiente a la materia de estudios.
- 5) Delimitar el periodo de investigación, puede ser por año o por trimestre y se puede extraer información de varios años.

El objetivo de este primer paso es delimitar la investigación a un sujeto, tipo y periodo de información, para generar el universo de datos a analizar. Lo anterior implica determinar rangos de búsqueda para descargar los formatos en Excel.

Una vez que se tiene delimitada la información, el siguiente paso consiste en limpiar los datos, ya que, si bien los *Lineamientos técnicos generales* (SNT, 2020) tienen la pretensión de generar una guía para que todos los sujetos obligados carguen la información de manera ordenada, sistematizada y homogénea, lo anterior no siempre es así, y existe la posibilidad del error humano.

La limpieza de datos consiste en identificar si todos los datos son del mismo tipo. De no ser así, el proceso implica codificar los datos para que sean homogéneos; o, en su caso, eliminar datos duplicados o incompletos (Vilalta J, 2016). Una vez realizado lo anterior, se obtendrá una muestra que debe ser estadísticamente representativa para ser utilizada (López y Fachelli, 2017).

2. Explore. *Explore*

Explorar los datos implica identificar relaciones útiles para su aplicación, es decir, generar escenarios posibles de investigación (Moine, Gordillo y Haedo, 2011). Lo anterior obliga a identificar el tipo de dato —numérico o textual— y su posible relación con el modelo de corte cualitativo, cuantitativo o mixto. Para ello, los *Lineamientos técnicos generales* (SNT, 2020) y la Ley General de Transparencia (LGTAI, art. 70) proporcionan una gama interesante de escenarios de información, por mencionar algunos:

- 1) Manejo de recursos públicos.
- 2) La remuneración bruta y neta de todos los servidores públicos.
- 3) Gastos de representación y viáticos.
- 4) El número total de las plazas y del personal de base y confianza.
- 5) Contrataciones de servicios profesionales.
- 6) Declaraciones patrimoniales de los servidores públicos.
- 7) Sanciones administrativas definitivas.
- 8) Deuda pública.
- 9) Montos destinados a la comunicación social y publicidad oficial.
- 10) Resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado.
- 11) Licitaciones públicas, adjudicaciones o procedimientos de invitación restringida.

Además, los *Lineamientos técnicos generales* (SNT, 2020) tienen definiciones y clasificadores específicos para generar criterios de confiabilidad, con los que se busca eliminar la interpretación subjetiva de lo que debe reportarse y, por lo tanto, lo que debe entenderse. Lo anterior está definido dentro de los lineamientos como *criterios sustantivos de contenido*.

3. Modify. *Modifique*

Identificada las características de los datos, así como el escenario de investigación, previo a manipular los datos se otorga la posibilidad de que los mismos sean modificados en atención a los parámetros previamente definidos, es decir:

- 1) Sujeto.
- 2) Tipo de investigación.
- 3) Periodo de información.
- 4) Tipo de dato, y
- 5) Tipo de modelo.

Esta fase, al igual que las anteriores, está considerada como de *preparación de datos*, y permite modificar los alcances antes de comenzar con la etapa de proceso (Moine, Gordillo y Haedo, 2011).

Además de realizar modificaciones, esta etapa es el primer momento en donde al efectuar la revisión la misma otorga la posibilidad de clasificar los datos en variables e indicadores. Un ejemplo de lo anterior, si se va a realizar un análisis relacionado con recursos públicos, las variables pueden estar relacionadas con el gasto y los indicadores con la moneda en que se realiza el gasto; es decir, implica generar variables homogéneas y significativas para el estudio.

4. Model. *Modele*

La etapa de proceso comienza con la manipulación de los datos para transformarlos e identificar los datos más significativos, por lo que, hasta el momento, la información debe estar:

- 1) Concentrada.
- 2) Clasificada.
 - a) Identificada por sujeto, por periodo, por escenario de investigación, por variable e indicador.
- 3) Identificadas las técnicas —estadística descriptiva o inferencial— y el *software* que se utilizará.

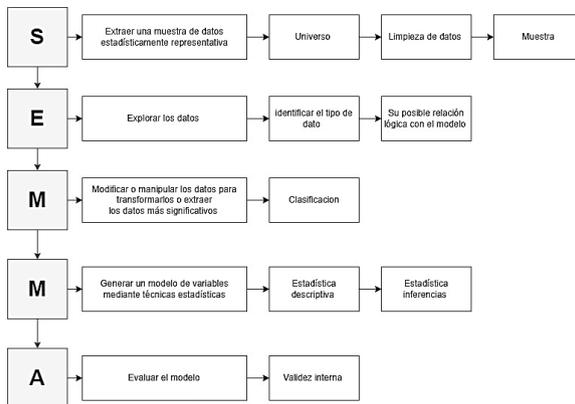
5. Assess. *Evalúe*

Evaluar pretende identificar la validez de los resultados y, por ende, de los datos, pues los mismos son el objeto de la investigación. Para ello, se debe resumir las características de estos:

- Tipo de información: pública.
- Medio de obtención: PNT.
- Tipo de investigación: en atención a los *Lineamientos técnicos generales* (SNT, 2020) y la Ley General de Transparencia (LGTAIP, art. 70).
- Ámbito de gobierno: federal o estatal.
- Sujeto obligado o institución: federal o estatal.
- Periodo de investigación: anual o trimestral.
- Cantidad de datos procesados: del universo y de la muestra.
- Tipo de dato: numérico o textual.
- Tipo de modelo: de corte cualitativo, cuantitativo o mixto.
- Variable e indicador: relacionado con los datos y el escenario de investigación.

De la evaluación se debe desprender que los datos fueron en homogéneos, y suficientes para generar una muestra significativa, de no haber sido homogéneos inicialmente, se sometieron a una limpieza para ser estandarizados, además de que existe un elemento congruente con el tipo de investigación, es decir, que fueron idóneos, ver ilustración 2:

Ilustración 2. Técnica de minería de datos



FUENTE: elaboración propia con información de Obenshain (2004).

Esta guía metodológica ofrece la posibilidad de analizar una gran cantidad de datos públicos y gratuitos que existen actualmente en la PNT, con el objetivo de generar investigación académica, periodística o simplemente como un referente para el conocimiento social. Sin embargo, se recalca la necesidad de que el sujeto tenga los instrumentos para saber procesar la información y, en

ese orden de ideas, esté informado desde parámetros de objetividad y racionalidad utilizando para ello la MD.

V. Conclusiones

Esta investigación generó una guía metodológica para usar la MD en la PNT, específicamente en el SIPOT. Para ello se utilizó y adecuó el modelo identificado con el acrónimo SEMMA, para generar una serie de pasos ordenados y coherentes.

Las aportaciones teóricas que se identificaron están relacionadas con los criterios, clasificadores y definiciones de los *Lineamientos técnicos generales*, que prevén reducir o eliminar cualquier criterio subjetivo en el reporte de obligaciones de transparencia, y, con ello, homogenizar y generar criterios de confiabilidad en el uso de los datos.

Las aportaciones metodológicas están vinculadas con el modelo SEMMA, el cual se adecua a la PNT, generando cinco pasos que consisten en: 1) delimitar la investigación para generar el universo de datos, limpiar los datos y obtener la muestra; 2) generar escenarios posibles de investigación; 3) permitir que los datos y los escenarios sean modificados; 4) manipular los datos para transformarlos e identificar los datos más significativos; y 5) evaluar la validez de los resultados.

Por último, las limitaciones de esta investigación están relacionadas con que la guía solo está diseñada a un sistema de los cuatro sistemas que compone la PNT. Es decir, sólo está diseñada para el SIPOT. Por lo que, para futuras líneas de investigación, se puede considerar el análisis del sistema de solicitudes de acceso a la información; el sistema de gestión de medios de impugnación; y el sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

VI. Bibliografía

- Alvesson, M. y Sandberg, J. (2011). Generating research questions through problematization. *The Academy of Management Review*, 36(2). <https://www.jstor.org/stable/41318000>
- Ansolabehere, K., Cortés, F., Martínez, L. y Zaremborg, G. (2018). *Diseños de investigación: metodología en tesis de ciencias sociales*. Flacso.
- Asencios, V. V. (2004). Data Mining y el descubrimiento del conocimiento. *Revista de la Facultad de Ingeniería Industrial*, 7(2).

- Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2015). Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2019). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_201219.pdf
- Castillo, A. M. C. (2019). Gobierno cercano y moderno: una mirada desde los estándares internacionales del acceso a la información pública. *Estudios en Derecho a la Información*, 1(8). <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2019.8.13883>
- Castro Coria, E. G. y Rosales Huerta, C. (2020). El derecho a la información como llave de acceso a nuevas formas de gobierno. *Estudios en Derecho a la Información*, 1(10). <https://doi.org/10.22201/ijj.25940082e.2020.10.14660>
- Córdova Gallegos, O. J. y Rosales Gallardo, C. P. (2017). *Desarrollo de una guía metodológica sobre minería de datos*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. <http://repositorio.puce.edu.ec/handle/22000/13181>
- Diario Oficial de la Federación (1977). Reforma al artículo 60. *Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación (2007a). Reforma al artículo 60. *Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación (2007b). Reforma al artículo 60. *Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_174_20jul07_ima.pdf
- Diario Oficial de la Federación (2013). Reforma al artículo 60. *Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión*.
- Diario Oficial de la Federación (2014). Reforma que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. *Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf
- Diario Oficial de la Federación (2016). Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. *Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf

- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. del P. (2006), *Metodología de la investigación* (4a. ed.).
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la Investigación* (6a. ed.).
- Ibujés Villacís, J. M. y Franco Crespo, A. (2019). Uso de las TIC y relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Ecuador. *Retos*, 9(17). <https://orcid.org/0000-0001-8439-3048>
- PNT. (2020). *Página de inicio*. <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>
- Le Dain, M. A., Blanco, E. y Summers, J. D. (2013, 19-22 de agosto). *Assessing design research quality: Investigating verification and validation criteria*. International Conference on Engineering Design, ICED13. Sungkyunkwan University. Corea.
- Lee, S. J. y Siau, K. (2001). A review of data mining techniques. *Industrial Management and Data Systems*, 101(1). <https://doi.org/10.1108/02635570110365989/FULL/XML>
- López-Roldán, P. y Fachelli, S. (2017). El diseño de la muestra. En P. López-Roldán y S. Fachelli, *Metodología de la Investigación Social Cuantitativa*. <https://ddd.uab.cat/record/185163>
- Martínez Luna, G. L. (2011). Minería de datos: Cómo hallar una aguja en un pajar. *Ciencia*, 62(3), 55-63.
- Marcano Aular, Y. J. y Talavera Pereira, R. (2007). Minería de Datos como soporte a la toma de decisiones empresariales. *Opcion*, 23(52). http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-15872007000100008
- Moine, J. M., Gordillo, S. y Haedo, A. S. (2011). Análisis comparativo de metodologías para la gestión de proyectos de minería de datos. En: *XVII Congreso Argentino de Ciencias de la Computación*. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/18749>
- Mikut, R. y Reischl, M. (2011). Data mining tools. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Data Mining and Knowledge Discovery*, 1(5). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/widm.24>
- N. Bouza, C. y Santiago, A. (2012). La minería de datos: arboles de decisión y su aplicación en estudios médicos. *Modelación Matemática de Fenómenos del Medio Ambiente y la Salud*, 2. https://rideca.cs.buap.mx/web/files/articulo_itBUo0uWIAaJENf.pdf
- Obenshain, M. K. (2004). Application of Data Mining Techniques to Healthcare Data. *Infection Control & Hospital Epidemiology*, 25(8). <https://www.cambridge.org/core/journals/infection-control-and-hospital-epidemiology>

[gy/article/abs/application-of-data-mining-techniques-to-healthcare-data/7EE5E7B1FA8B1C535FBC7A3881EC42E0](https://www.juridicas.unam.mx/revistas/ijj/revistas/articulo/abs/application-of-data-mining-techniques-to-healthcare-data/7EE5E7B1FA8B1C535FBC7A3881EC42E0)

- OCDE (2019). *La Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019*. OCDE. <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>
- Riquelme, J. C., RUIZ, R. y Gilbert, K. (2006). Minería de Datos: Conceptos y Tendencias. *Revista Iberoamericana de Inteligencia Artificial*, (29). <http://www.aepia.org>
- Romero, C. y Ventura, S. (2013). Data mining in education. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Data Mining and Knowledge Discovery*, 3(1). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/widm.1075>
- Sargent, R. G. (2011). Verification and validation of simulation models. En S. Jain, R. R. Creasey, J. Himmelspach, K. P. White y M. Fu (eds.), *Proceedings of the 2011 Winter Simulation Conference*.
- SNT (2020). *Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el Título Quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la PNT*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. https://www.transparencia.ipn.mx/Apoyo/SIPOT/LTG_DOF28122020.pdf
- Subiyakto, A., Ahlan, A. R., Putra, S. J. y Kartiwi, M. (2015). Validation of Information System Project Success Model: A Focus Group Study. *SAGE Open* 5(2). <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2158244015581650>
- Torres Hernández, Z. y Navarro Chávez, J. C. L. (2007). *Conceptos y principios fundamentales de epistemología y de metodología*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. https://www.dropbox.com/s/nrsofnh0jytfys5/Conceptos_y_Principios_Fundamentales_de_Epistemología_y_de_Metodología.pdf?dl=0
- Velasco Zamora, C. H. (2019). *La desviación de poder*. Leyer Editores.
- Vilalta J., C. (2016). *Análisis de Datos*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Vivas, Á. P. (2016). Gobierno abierto, el valor social de la información pública. *Estudios en Derecho a la Información*, 1(2).

Agenda 2030, hacia instituciones fuertes y transparentes. El caso de los municipios de Oaxaca y el objetivo 16

*Agenda 2030, Towards Strong and Transparent Institutions.
The Case of Municipalities in Oaxaca and Sustainable Development Goal 16*

Christian Cruz-Meléndez

 <https://orcid.org/0000-0002-6105-9167>

Universidad de la Sierra Sur. México
Correo electrónico: cacruzme@conacyt.mx

Antonio de Jesús Vásquez Bohórquez

 <https://orcid.org/0000-0003-3434-1295>

Universidad de la Sierra Sur. México
Correo electrónico: jesusvabho10@gmail.com

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

Resumen: En 2015, entró en vigor la Agenda 2030, en la cual se establecieron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Esto reemplazó a la agenda y los objetivos del milenio de 2000, debido a los nuevos desafíos y problemas mundiales, así como a la necesidad de un enfoque sostenible. La Agenda 2030 consta de 17 objetivos, y este trabajo se centra en el objetivo número 16, el cual se enfoca en la creación y consolidación de instituciones fuertes y eficientes que promuevan el acceso a la justicia, la paz y la sostenibilidad. En particular, se aborda la meta 16.6, relacionada con la transparencia activa y el acceso a la información. México es uno de los países que se comprometió a cumplir con los ODS, y no solo el gobierno nacional, sino también las entidades federativas y los municipios asumieron dicho compromiso. El estado de Oaxaca alineó su plan de desarrollo con la Agenda 2030 y los ODS, al igual que los municipios. De esta manera, la transparencia y el acceso a la Información no son solo una obligación legal, sino también un compromiso para consolidar un Estado de derecho que se inicie desde el ámbito de gobierno más cercano a la sociedad. Por lo tanto, el objetivo de este trabajo es describir cómo los municipios del estado de Oaxaca han cumplido con el ODS 16 y la meta 16.6 de la Agenda 2030, en relación con la transparencia institucional. Se concluye que en esta etapa inicial los municipios han cumplido, aunque de manera desigual la transparencia activa a través de Internet,

y que se puede ser más transparente si se evoluciona a la transparencia focalizada y colaborativa.

Palabras clave: Agenda 2030, desarrollo sostenible, gobierno abierto, gobiernos locales, Oaxaca, transparencia.

Abstract: In 2015, the 2030 Agenda came into effect, establishing the Sustainable Development Goals (SDGs). This replaced the millennium agenda and goals of 2000, given the global challenges and new problems, and the need for a sustainability focus. The 2030 agenda comprises 17 objectives, and this paper focuses on goal 16, which centers around the creation and consolidation of strong and efficient institutions that promote access to justice, peace, and sustainability. Specifically, it addresses Target 16.6, linked to active transparency and access to information. Mexico is one of the countries committed to achieving the SDGs, and this commitment extends beyond the national government to include the states and municipalities. The state of Oaxaca aligned its development plan with the 2030 Agenda and the SDGs, as did the municipalities. Therefore, transparency and access to information are not just a legal obligation but also a commitment to the consolidation of the rule of law, starting from the closest level of government to society. Accordingly, the objective of this paper is to describe how the municipalities of the state of Oaxaca have fulfilled SDG 16 and Target 16.6 of the 2030 Agenda, related to transparent institutions. Therefore, the objective of this work is to describe how municipalities in the state of Oaxaca have fulfilled SDG 16 and target 16.6 of the 2030 Agenda, regarding institutional transparency. It is concluded that, in this initial stage, municipalities have achieved varying levels of active transparency through the internet and that they can become more transparent by evolving towards focused and collaborative transparency.

Keywords: agenda 2030, sustainable development, open government, local governments, Oaxaca, transparency.

Sumario: I. *Introducción.* II. *Marco teórico-contextual.* III. *Vinculación de la agenda 2030 con la transparencia y acceso a la información.* IV. *Metodología.* V. *Resultados.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. Introducción

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030, firmada en 2015, se han convertido en un eje rector de la actuación de los Estados en sus diversos ámbitos de gobierno. A nivel mundial, esta agenda y sus objetivos marcaron el rumbo que debería tomar la humanidad para resolver los problemas persistentes en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Los 17 objetivos buscaron ser amplios e inclusivos con el fin de no dejar fuera ninguna situación e incorporar a grupos que no habían sido consi-

derados en acuerdos anteriores. Los países que suscribieron esta agenda alinearon sus políticas públicas, planes y programas de gobierno a este acuerdo, y algunos lo hicieron en sus diversos ámbitos de gobierno.

Uno de los problemas principales reconocidos en esta agenda se refiere a la corrupción, la opacidad de las instituciones y la falta de acceso a la información, que traen como consecuencia la debilidad institucional, la poca confianza de la población en sus autoridades y pérdidas millonarias en términos financieros por prácticas ilegales. De acuerdo con Transparencia Internacional (2021), a nivel mundial ha habido poco avance en el control y combate a la corrupción, situación que empeora en tiempos de pandemia, ya que muchas personas no tienen acceso a servicios de salud.

Por lo tanto, el objetivo 16 de la Agenda 2030 se refiere concretamente a “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para un desarrollo sostenible, proveer acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles”. En particular, la meta 16.6 se enfoca en “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”. Con esto se busca fortalecer a las instituciones públicas y recuperar la confianza que con el tiempo se les ha perdido.

Desde hace aproximadamente veinte años, la transparencia, el derecho al acceso a la información (DAI) y el combate a la corrupción han estado presentes en la agenda del Estado mexicano, y se intensificaron con la llegada del paradigma del gobierno abierto, que también trajo consigo compromisos y políticas públicas. México fue uno de los países que suscribió la Agenda 2030 y que ha alineado sus planes de desarrollo a los objetivos de ésta en sus tres ámbitos de gobierno: nacional, subnacional y local. En el presente trabajo se hace énfasis en el objetivo 16 y la meta 16.6 desde el ámbito de los municipios, concretamente en los pertenecientes al estado de Oaxaca. México también tiene presente el problema de la corrupción, siendo, según el mencionado estudio de transparencia internacional, el peor evaluado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por lo que se le recomienda incrementar acciones para la transparencia y el DAI. Además, los municipios de Oaxaca se comprometieron a alinear sus acciones con la Agenda 2030, razón por la que son objeto de estudio de esta investigación.

Los municipios son un ámbito de gobierno autónomo y también sujetos obligados a la transparencia y al DAI, por lo que deben implementar políticas públicas con este objetivo. Además, se han alineado a la Agenda 2030 y a los ODS, incluido el 16.6 que se refiere a la transparencia. Para alcanzar este objetivo, se ha recurrido a la utilización de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), como los portales web, los cuales han demostrado ser un medio eficiente para la publicación de información de Transparencia Activa.

Por lo tanto, en consideración al compromiso de los municipios de Oaxaca con la Agenda 2030, el presente trabajo parte de la pregunta: ¿cómo han cumplido los gobiernos locales de Oaxaca el propósito de ser instituciones transparentes? Para ello, se plantea el objetivo de describir cómo han cumplido los municipios del estado de Oaxaca con el ODS 16 y la meta 16.6 de la Agenda 2030, vinculando la transparencia activa y la publicación de información pública. Para esto, se realiza una metodología cualitativa, en la que se seleccionan los municipios oaxaqueños que tengan un portal institucional de Internet y lo utilicen para la transparencia activa, es decir, considerando la información que por ley debe estar disponible en los sitios web, sin que exista una solicitud previa.

En una primera parte, se revisan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), plasmados en la Agenda del Milenio, como antecedentes de la Agenda 2030 y los ODS, y las razones por las que se transitó de una agenda a otra. Posteriormente, se enfoca en el objetivo 16 y la meta 16.6 para hacer un marco teórico de transparencia y acceso a la información. En otro apartado, se describe el compromiso del estado de Oaxaca y sus municipios para alinear sus planes de desarrollo a la Agenda 2030. En la sección de metodología, se explica la selección de municipios y el análisis del cumplimiento de obligaciones de transparencia en alineación con el ODS 16. Al final, se hace un análisis de resultados que muestra cómo se ha cumplido este objetivo vinculado a la Transparencia y la utilidad de los sitios web.

II. Marco teórico-contextual

En el 2000, se celebró la “Cumbre del Milenio”, en la que también se reconocieron las principales necesidades mundiales en el inicio del nuevo milenio, estableciendo compromisos a cumplir por los 189 países firmantes. Como resultado, se creó una agenda que incluía los llamados “Objetivos del Milenio” (ODM), los cuales fueron:

- Erradicación de la pobreza extrema y el hambre.
- Obtener la enseñanza primaria universal.
- Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer.
- Reducir la mortalidad de los niños.
- Mejorar la salud materna.
- Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.

— Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Aunque se logró un consenso sobre las problemáticas a resolver y se obtuvieron algunos logros, como la reducción de la pobreza a nivel mundial, los objetivos tuvieron críticas y señalamientos, ya que las desigualdades persistían y el progreso era desigual (UN, 2015b). De acuerdo al Foro del Sector Social de Argentina (2015) Es innegable que los ODM generaron una conciencia mundial sobre el desarrollo y desencadenaron esfuerzos en busca de dicho objetivo. Sin embargo, también es cierto que estos objetivos presentaban limitaciones, ya que se enfocaban únicamente en los países más pobres y tenían una visión reduccionista del desarrollo, centrada en superar la pobreza. Además, no abordaban de manera adecuada el tema de la desigualdad y carecían de indicadores con fechas específicas de cumplimiento.

Por su parte Torres (2018) señala como elementos negativos y limitantes de esta agenda el hecho de ser demasiado cuantitativa en el cumplimiento de los indicadores y dejar de lado aspectos cualitativos. Además, coincide en que se centra únicamente en los países pobres, sin considerar a aquellos en desarrollo intermedio. También menciona que el desarrollo generado por esta agenda fue desigual. Además, destaca que se deja de lado el enfoque de los derechos humanos al darle prioridad a los indicadores cuantitativos mencionados. Por último, los ODM no contemplan cambios en el modelo económico y en el libre comercio en beneficio de los países en desventaja para asumir estos modelos, Cruz y Elizondo (2016) señalan que tampoco se consideró un cambio en los modelos extractivistas y de agotamiento de los recursos naturales.

Sin embargo, se puede considerar a la Agenda del Milenio como un primer intento de conciencia y trabajo global. De acuerdo a Sanahuja y Tezanos (2017)

los ODM emergen como incipiente ‘agenda social global’ o como la dimensión de equidad de la globalización económica. Conformarían una incipiente gobernanza cosmopolita del desarrollo, que se contrapone, o complementa, al proyecto ‘globalista’ neoliberal, y a sus pretensiones de primacía global de los mercados y debilitamiento del ‘Estado regulador’ de posguerra (pp. 536 y 537).

Ante las limitaciones de los ODM, el mantenimiento de viejos problemas y la aparición de otros nuevos, la agenda establecida en 2000 se volvió, según Tezanos (2015), imposible de cumplir en el periodo establecido. Por lo tanto, fue necesario “definir una agenda post-ODM que consolidara los logros alcan-

zados, corrigiera algunas deficiencias identificadas y absorbiera las lecciones aprendidas en los últimos años, en los cuales el contexto económico y político ha experimentado cambios drásticos” (p. 127). Considerando lo anterior, fue fundamental plantear una nueva agenda con “objetivos más ambiciosos, amplios, profundos y transformadores que los ODM, al superar la agenda más limitada de lucha contra la pobreza y desarrollo social” (Sanahuja y Vázquez, 2017, p. 543).

De esta forma, el 25 de septiembre de 2015, 193 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), junto con empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil y el sector académico, se reunieron con el objetivo de elaborar un plan de acción para abordar diversas problemáticas que la humanidad no ha logrado superar. Estas problemáticas se consideran desafíos de corto plazo con consecuencias irreparables para las generaciones presentes y futuras. Este nuevo plan fue denominado *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, “un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia” (UN, 2015a).

La agenda retoma los temas de su predecesora, pero los trata con mayor profundidad y en ella también se anotan temas que no habían sido considerados, quedando dicha agenda con los siguientes 17 objetivos:

- Objetivo 1: Erradicación de la pobreza.
- Objetivo 2: Erradicar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria.
- Objetivo 3: Promover una vida sana en todas las edades.
- Objetivo 4: Promover educación incluyente, con equidad y calidad para todos.
- Objetivo 5: Alcanzar la equidad de género.
- Objetivo 6: Asegurar que el agua esté disponible para todos.
- Objetivo 7: Promover fuentes de energía modernas, accesibles y limpias.
- Objetivo 8: Generar crecimiento económico sostenible y con oportunidades de empleo para todos.
- Objetivo 9: Construcción de infraestructuras resilientes, mediante la industrialización inclusiva y sostenible y la innovación.
- Objetivo 10: Reducción de las desigualdades.
- Objetivo 11: Construir ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- Objetivo 12: Fomentar el consumo y producción sostenibles.
- Objetivo 13: Combatir el cambio climático y sus repercusiones negativas.

- Objetivo 14: Conservación y uso sostenible los océanos, mares y aguas.
- Objetivo 15: Protección de los ecosistemas terrestres y la biodiversidad, utilizando los recursos naturales de forma sostenible.
- Objetivo 16: Promover la paz e inclusión para el desarrollo sostenible, con acceso a la justicia y con instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
- Objetivo 17: Revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

México fue uno de los países que suscribió la Agenda 2030, y de acuerdo con Prado (2014), es un país que tuvo un desempeño destacable en la consecución de los objetivos del milenio del 2000, con 83.4 % de cumplimiento para 2014, y que al iniciarse los trabajos para los ODS, el gobierno de México manifestó su interés en participar en dicho proceso y ser representante de los países de renta media y América Latina. Incluso “presentó propuestas puntuales para incorporar los principios de igualdad, inclusión social y económica, e impulsó que la universalidad, sustentabilidad y los derechos humanos fueran los ejes rectores de la Agenda 2030” (UNDP, 2019, p. 12).

El presente trabajo se enfocará en el objetivo 16, centrándose principalmente en la parte de instituciones eficaces y responsables. A su vez, este objetivo se divide en varias metas, tales como promover el Estado de derecho y el acceso a la justicia, reducir la corrupción, generar una gobernanza global, disminuir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia. En particular, se abordará la meta 16.6, que es relevante para este trabajo, la cual se refiere a la creación de instituciones eficaces y transparentes a todos los niveles, que sean responsables y rindan cuentas. Esta meta se encuentra relacionada con “gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares)” (UN, 2015c).

¿Cuál es la importancia de este objetivo y la meta específica mencionada? Durante mucho tiempo, se vivieron gobiernos y regímenes autoritarios. Algunos no permitían ninguna apertura en cuanto a la información, mientras que otros, aunque lo establecían en algunas leyes, solo lo simulaban. Prevalecía una cultura de opacidad y secretismo, que era considerada por los funcionarios como un símbolo de autoridad y poder. Además, el público temía represalias si solicitaba información (Zausmer, 2011).

Para Transparencia Internacional (2019) el avance de la corrupción amenaza la democracia, deteriora las instituciones, las cuales a su vez van perdiendo sus capacidades, las cuales son fundamentales para los objetivos de

la Agenda 2030, tal como menciona Gilli: “será necesaria la conexión de las políticas nacionales e internacionales y la colaboración de los Estados para que incorporen los ODS en sus políticas y programas así como mecanismos de rendición de cuentas sobre el avance nacional y sobre la contribución a las metas globales” (2017, p. 44).

1. México, transparencia y acceso a la información pública en el marco de los ODS y el gobierno abierto

Cuando México suscribió la Agenda 2030 en 2015, habían pasado ya aproximadamente cuatro años de que el país se había sumado a otro compromiso internacional, el gobierno abierto. En 2009 el presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, lanzó un llamado con el “Memorando por un Gobierno Abierto”, en el cual se “se establece que la transparencia es un sistema junto con la participación pública y la colaboración. Es decir, la transparencia se convierte así en un medio para lograr un fin último: alcanzar el gobierno abierto” (Sandoval, 2015, p. 217). A partir de este acontecimiento, el paradigma del gobierno abierto comenzó a convertirse en una tendencia mundial a la que se sumaron diversos países. Esto llevó al surgimiento de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) en 2010. En esta alianza, los países miembros se comprometieron elaborar una agenda común, consensada entre representantes gubernamentales y organismos de la sociedad civil, bajo la cual se sustente el compromiso de implementar un plan de acción, con objetivos y metas específicas, que se circunscriben a cinco grandes temas: 1) Mejoramiento de los servicios públicos; 2) Incremento de la integridad pública; 3) Gestión más efectiva y eficiente de los recursos públicos; 4) Creación de comunidades más seguras; 5) Incremento de la responsabilidad corporativa y la rendición de cuentas” (Valenzuela, 2012, p. 126).

En México, la trayectoria de la transparencia se ha vinculado al derecho al acceso a la información, y ambos se consagran en el artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), desde la reforma de 1977. El contexto en el que se suscita esta reforma es el de los últimos años de un sistema político autoritario, de partido hegemónico, con una limitada competencia electoral y pluralismo político. Según Uvalle (2015), en este sistema predominaba un sistema cerrado en el que la información gubernamental estaba encerrada en una caja negra, inaccesible para la ciudadanía. Solo los políticos y burócratas tenían acceso a esta información, como si fueran expertos y dueños de esta. Aunque existía el principio de transparencia y acceso a la información en el máximo ordenamiento legal, no

había leyes que permitieran su ejercicio ni instituciones que garantizaran su cumplimiento.

En el 2000, el país experimentó una alternancia político-partidista, dejando atrás el sistema de partido hegemónico y el autoritarismo. Se iniciaba una mayor competencia política, coincidiendo con una corriente mundial a favor de la democratización, la transparencia, el acceso a la información, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas (Perramon, 2013). De esta forma, en 2002, ocurrió un hecho histórico con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP), sin precedentes en este país. Además de la ley, en 2003 se creó el Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información (IFAI), cuya función sería garantizar el derecho al acceso a la información y supervisar el cumplimiento de los requerimientos establecidos en la ley mencionada. En 2014, tanto la ley como el instituto sufrieron modificaciones sustanciales. La LFTAIP se convirtió en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), y el IFAI se transformó en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Este instituto pasó de ser un organismo descentralizado a convertirse en un órgano autónomo, con la autoridad para supervisar el cumplimiento de la ley y proteger los datos personales, dotado de “personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria, esto es, la facultad para dictar normas jurídicas reconocidas por el sistema legal, lo que se traduce en la capacidad de formular su regulación interna” (De la Llave, 2002, p. 179).

Otro factor que ha posibilitado la transparencia y el acceso a la información ha sido la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), las cuales han servido como un medio que facilita la publicación de información. En concreto, se hace referencia a los portales institucionales de Internet, las plataformas de transparencia, los portales de datos abiertos y los sitios dedicados a la publicación de información. Estos recursos se han convertido en una forma “eficaz y de bajo costo de crear conocimientos sobre las operaciones y decisiones gubernamentales y para mejorar la apertura, la transparencia y acceso a la información del gobierno toma de decisiones, para aumentar la participación ciudadana y la confianza en el gobierno” (Matheus, Janssen y Janowski, 2021, p. 2).

En 2010, México se unió a la mencionada AGA, adquiriendo una serie de compromisos relacionados con el gobierno abierto, la transparencia y el acceso a la información. Por lo tanto, para abordar las responsabilidades de los ODS en este ámbito, no se parte de cero. Los esfuerzos en materia de transparencia y acceso a la información también se han llevado a cabo por parte de los gobiernos estatales o subnacionales, quienes, como sujetos obligados, son

actores a los que les aplican las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información; es decir, los entes a los que se les puede exigir la clasificación, preservación y el acceso a su información; la difusión proactiva y la atención de solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales que estén en su poder. (Salazar, 2019, p. 311)

Las entidades federativas en México son autónomas y soberanas. Además de tener obligaciones, tienen facultades para crear sus propias leyes de transparencia y establecer sus propios órganos garantes en estos asuntos. En particular, el estado de Oaxaca, donde se lleva a cabo el presente trabajo, cuenta con el Órgano Garante de Acceso a la Información Pública, Transparencia, Protección de Datos Personales y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca (OGAIP). Asimismo, el estado cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado de Oaxaca (LTAIPO). Otro elemento destacable ha sido la utilización de las TIC para promover la transparencia. En este sentido, el gobierno estatal cuenta con un portal dedicado a este objetivo,¹ el cual es el tercer mejor portal a nivel nacional de acuerdo al estudio de Sandoval (2021). Además, es importante destacar que en este sitio se ha publicado información sobre protocolos dirigidos a víctimas de violencia de género, especialmente durante el confinamiento causado por la pandemia de COVID-19. Cabe recordar que fue en Oaxaca donde se dio un impulso inicial y fundamental a la transparencia en México, ya que, en 2001 “se constituye el Grupo Oaxaca, conformado por académicos, periodistas, activistas de la sociedad y editores de medios de comunicación, y con el objetivo de construir entre todos, un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública que satisfaga las expectativas mínimas, propias de una sociedad democrática”. (Escobedo, 2020, p. 14)

Posteriormente, se promulgó la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca (LTAIPO) convirtiéndose en una de las primeras entidades en establecer un marco legal para garantizar el acceso a la información. Desde entonces, Oaxaca ha sido un referente en materia de transparencia y acceso a la información.

Así mismo el estado de Oaxaca se sumó a los esfuerzos de la Agenda 2030 y los ODS y en 2018 se creó el “Consejo para el Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible del Estado de Oaxaca” con el objetivo de alinear la planeación estatal a los objetivos de la agenda y así “un modelo de desarrollo incluyente, justo y equilibrado, que trascienda nuestro tiempo y siente las bases para un porvenir más próspero para la presente y futuras generaciones” (Gobierno de Oaxaca, 2018, p. 5).

¹ Consúltese: <https://www.oaxaca.gob.mx/transparencia/>

A nivel municipal (parte central de este trabajo) es importante hacer una descripción de este ámbito de gobierno en Oaxaca. En esta entidad existen 570 municipios, los que a su vez se dividen en dos grandes categorías, los de sistema de partidos políticos (SPP) que son un total de 153, los cuales se caracterizan por “no tener una identidad indígena dominante ni están asociados a una manifestación cultural indígena particular; en ellos existen distintas identidades (en algunos caso más de dos)” (Bustillo, 2016, p. 68). Estos municipios se rigen únicamente por el marco jurídico del derecho positivo mexicano y su sistema electoral es el marcado por las autoridades estatales o nacionales en la materia; igualmente su duración de los periodos de gobierno es de tres años. La otra categoría municipal corresponde a los municipios de sistemas normativos indígenas (SNI), siendo éstos 417. Dichos municipios se rigen por sus normas de derecho consuetudinario, derivadas de sus usos y costumbres, las cuales

regulan la organización interna de las comunidades, el ejercicio del gobierno, la administración municipal y los procedimientos para el ejercicio de derechos políticos, particularmente el voto y la participación ciudadana. Se trata de formas de organización, de autogestión y de autogobierno que permiten la reproducción social, cultural, política y económica de pueblos y comunidades indígenas (Sosa-Montes et al., 2017, p. 17).

Otras particularidades de estos municipios, es que sus periodos de gobierno varían de 1, 1.5, 2 y 3 años, sus procesos electorales corresponden a sus usos y costumbres, y cuentan con autoridades propias de su tradición como el consejo de ancianos y la asamblea comunitaria, “la institución principal y superior para la toma de decisiones es la asamblea, que a su vez actúa como un mecanismo de legitimación de las decisiones adoptadas, mediante el consenso, en la cual se procura resolver las divergencias por medio de la conciliación” (Ramírez, 2013:80).

Como parte del compromiso del gobierno estatal de alinear la planeación a los ODS, también se incluyó a los municipios. En este sentido, se optó por alinear la planeación municipal con la Agenda 2030, para lo cual se publicó el documento “Agenda 2030 y Planeación Municipal: Guía para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo Sostenible”. En este documento se establece la necesidad de que los municipios se sumen a este esfuerzo local, dado que son el nivel de gobierno más cercano a la comunidad. Por lo que,

la integración de la Agenda 2030 en la planeación municipal es una oportunidad para tener una visión clara hacia un mejor futuro. Permite diseñar

y ejecutar obras y acciones que atiendan mejor los problemas de pobreza, desigualdades y deterioro del medio ambiente, así como los retos de paz y gobernanza que afectan a todas las personas y comunidades. (Comité de Trabajo Técnico del Consejo para el Cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el estado Oaxaca, 2019, p. 9)

De acuerdo con este documento, la incorporación de la Agenda 2030 a la acción municipal traerá beneficios como la igualdad en el acceso a bienes y servicios, la planificación de espacios verdes y seguros, la atracción de inversiones y generación de empleo, la construcción de ciudades resilientes, el crecimiento económico regional, y garantizar el acceso seguro a la información, tal como lo establece el objetivo 16. Además, la agenda menciona que las instituciones eficientes, transparentes y responsables deben existir en todos los niveles, y el municipio, al ser el más cercano a la comunidad, desempeña un papel fundamental.

Es importante señalar que ambas tipologías municipales comparten la obligación de transparencia y acceso a la información, por lo que la incorporación de la visión de la Agenda 2030 en su planeación y las acciones para cumplir con estas obligaciones es muy pertinente. Para garantizar la transparencia y el acceso a la información, los municipios también han utilizado las TIC, especialmente los sitios web, que permiten la publicación proactiva de información y el cumplimiento de las obligaciones municipales, que se explicarán a continuación.

Como sujetos obligados, los municipios en Oaxaca deben cumplir con los marcos legales en estos temas, comenzando por la CPEUM, la cual, en su artículo 60., establece la transparencia como uno de los principios fundamentales que deben regir a los organismos públicos del Estado mexicano, además de garantizar el acceso a la información por parte del Estado. Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) señala las obligaciones de los sujetos obligados en cuanto a la transparencia y el derecho al acceso a la información. En el caso de los municipios, se aplican los artículos 70 y 71 de dicha ley, además de las obligaciones establecidas en el artículo 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Oaxaca (LTAIPO).

Tales obligaciones establecidas en los mencionados artículos serán parte del análisis en el presente trabajo, ya que se enmarcan en la transparencia activa, es decir, la información debe ser publicada en medios electrónicos (sin necesidad de solicitud) como el sitio web, y se aplican en todos los ámbitos de gobierno, lo cual incluye a los municipios, sin importar su tipología. En lugar

de repetir las fracciones que se pueden consultar en las leyes mencionadas, se propone explicarlas con base a cuatro categorías.

- Información financiera. Es la que refleja el uso y destino de los recursos públicos que han utilizado los sujetos obligados, por ejemplo: remuneración de los servidores, gastos de representación, contabilidad gubernamental, deuda pública, avances presupuestales, ley de ingresos y presupuesto de egresos.
- Información jurídica. La que permite conocer cómo deben desempeñarse los servidores y funcionarios públicos, en apega al marco legal que los rige. En este caso se pueden anotar, el marco normativo aplicables, las facultades de cada área, condiciones laborales, declaraciones patrimoniales, actas y resoluciones de los comités de transparencia, e iniciativas de ley.
- Información administrativa. Mediante la cual es posible saber el diseño, funcionamiento y resultados de los aparatos administrativos. Se pueden enmarcar aspectos como, estructura organiza, metas y objetivos, directorio de servidores, información curricular, convocatorias para ocupar cargos públicos, trámites, requisitos y formatos disponibles, concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones, estadísticas del cumplimiento de facultades, convenios de coordinación celebrados con sectores no gubernamentales, inventario de bienes muebles e inmuebles, actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, plan municipal de desarrollo, planes de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ecológico, gacetas municipales, actas de sesiones de cabildo, catálogo de falta o infracciones municipales, indicadores de gestión de los servicios públicos, contenido de la gaceta municipal, actas de sesiones de cabildo, rutas y tarifas de transporte público, atlas municipal de riesgos, y mecanismos de participación ciudadana.

La información pública en las tres categorías mencionadas, además de ser un aspecto que fortalece el Estado de derecho, “es un poderoso mecanismo para combatir la corrupción política y administrativa, permite la asignación de responsabilidades públicas, identificando a los ejecutores de decisiones y funciones gubernamentales. Puede convertirse también en un instrumento para conocer y evaluar a las políticas públicas, mejorando el nivel del debate sobre su diseño, contenido e impacto” (Valverde Loya, 2004).

2. Conceptualización de la transparencia y el derecho de acceso a la información

Los dos conceptos están vinculados a la información pública, tanto a su presentación como al acceso por parte del público, así como a la explicación sobre lo que se puede conocer. Desde el punto de vista del gobierno abierto, la transparencia es uno de sus cuatro pilares, los otros tres son rendición de cuentas, participación y colaboración.

A. Transparencia

Es conveniente empezar diciendo que su conceptualización debe darse con mucho cuidado y que no hay una sola transparencia. Este concepto en términos generales refiere a una cualidad que puede tener un objeto para dejarse ver a través de él. Lo mismo los gobiernos al permitir ver en ellos están generando la transparencia gubernamental, entendida como “una cualidad aplicable a los flujos de información que constituyen las herramientas a través de las cuales identificamos, conocemos, entendemos y evaluamos la acción gubernamental —tanto de individuos como de grupos y organizaciones—” (López-Ayllón, 2019b). Por su parte Mariñez (2013) vincula a la transparencia del sector público, al flujo de información derivado de la demanda hacia los gobiernos por parte de los ciudadanos para conocer lo que hace y las cuentas que entrega. En este sentido conviene señalar que la transparencia se vincula al principio de máxima publicidad, según el cual “implica que toda la información en posesión de cualquier autoridad, órgano, organismo o entidad federal, estatal o municipal es pública y debe considerarse como un bien público” (López-Ayllón, 2019a), al que toda persona puede acceder.

En otra perspectiva, la transparencia es también acción, es decir políticas públicas que permitan que la administración pública tenga esa cualidad y además cumpla con las obligaciones al respecto. Estas políticas de transparencia se entienden como aquellas que “implican la planeación y ejecución de acciones tendientes a potencializar las obligaciones de transparencia establecidas en las leyes correspondientes” (Bazán, 2017, p. 53). Un ejemplo de esto son los sitios web para poner a disposición del público la información obligada a transparentar. Como toda política pública, las de transparencia buscan resolver un problema público, en este caso las asimetrías de la información que antes se trataba como propiedad de unos cuantos, para pasar a ser del dominio público (Vergara, 2008). La transparencia no es una sola, se puede ver también desde una etapa evolutiva o por etapas para lo cual se mencionan las siguientes etapas:

- Transparencia reactiva: es la que hace posible el derecho a la información, marcos legales y procedimentales para llevar a cabo este derecho y el cumplimiento de las disposiciones a las que corresponden a los sujetos obligados. Aquí se cuentan las leyes de transparencia (Cruz-Rubio, 2015).
- Transparencia focalizada: en esta etapa se enfoca en las necesidades del solicitante de la información pública, la cual puede ser aquella que no aparece en la lista de obligaciones señaladas por las leyes de transparencia, pero que es pública y requiere una solicitud de la información, y que tiene utilidad y valor público para diversos grupos sociales o ciudadanos que tienen necesidades e intereses particulares para los cuales necesitan utilizar dicha información.
- Transparencia colaborativa: hace referencia a un nivel que trasciende la publicación de la información para su consulta, sino que implica que esta sea para darle un uso acorde a las necesidades de los interesados en la información, siendo la principal herramienta los datos abiertos, libres, disponibles, actualizados, procesables por máquinas y que puedan ser reutilizados, y como se mencionó su contenido debe ir más allá de lo que se publique proactivamente, y pueden ser datos de “índole económica, estadística, meteorológica, geográfica, así como series de datos que no pueden ser obtenidos fácilmente. Además, se debe alentar la colaboración, el trabajo conjunto de las organizaciones o particulares” (Mariñez, 2016, p. 20).
- Transparencia activa: parte central de este trabajo y la que se vinculará a los ODS. Se da cuando los gobiernos como sujetos obligados ponen a disposición del público la información señalada expresamente por las leyes de transparencia. Dicha información estará en algún medio, como puede ser un sitio web para el acceso de los interesados, sin necesidad de una solicitud previamente elaborada. Esto incluye “información relevante sobre antecedentes, estructura orgánica, funciones, atribuciones, sobre el funcionarios públicos y personal contratado y honorarios, sobre las contrataciones para el suministro de bienes, prestación de servicios, asesorías, consultorías y otros” (Cruz-Rubio, 2015, p. 9).

B. Acceso a la información

Vinculado a la transparencia aparece el derecho al acceso a la información (DAI), reconocido como un derecho humano por la ONU en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en cuyo artículo 19 se señala

el derecho de todo individuo a recibir información y difundirla sin que esto genere algún tipo de represalia. Igualmente, en México, el artículo 6o. de la CPEUM otorga este derecho, y es también parte fundamental de la Agenda 2030 y los ODS. De acuerdo a la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, el DAI “debe ser promovido, protegido y garantizado por los gobiernos, debido a su contribución al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una ciudadanía informada y responsable, así como también por constituir un mecanismo y condición fundamental para garantizar el ejercicio de otros derechos políticos, económicos, sociales y culturales” (CLAD, 2016, p. 11). El acceso a la información es propio de regímenes democráticos, donde además se respete el Estado de derecho, se den garantías para ejercerlo. Se entiende por DAI.

Al libre acceso a información plural y oportuna, a poder solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir cualquier información. Por lo que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de cualquier autoridad es pública y accesible a cualquier persona en los términos y con las limitaciones establecidas en la ley. (CNDH, 2015, p. 10)

De acuerdo a Mariñez (2013) el DAI se ha visto impulsado por la tendencia (a veces en forma de presión) hacia la apertura gubernamental, y también por el uso de las TIC por parte de los gobiernos, como espacios para la publicación de la información, y que estas permiten el fácil y rápido acceso.

III. Vinculación de la Agenda 2030 con la transparencia y acceso a la información

Uno de los requerimientos para el cumplimiento de estos objetivos enmarcados en la Agenda 2030, es la necesidad de que se respete el Estado de derecho, el cual se ha reconocido como:

esencial para el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y el hambre y la plena efectividad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, y es necesario a fin de crear un entorno propicio para la generación de medios de vida sostenibles y la erradicación de la pobreza. El Estado de derecho impulsa el desarrollo dando mayor voz a las personas y a las comunidades, concediendo acceso a la justicia, asegurando las debidas garantías procesales y estableciendo recursos en caso de violación de los derechos. (ONU, 2012)

De no respetarse el marco legal y prevalecer (entre otras circunstancias negativas) la opacidad y la corrupción, se corre el riesgo de que el desarrollo

y, en general, los ODS no puedan ser cumplidos. Mediante la transparencia y el acceso a la información, se busca el fortalecimiento o, en su caso, la conformación de un Estado de derecho, entendido como una condición en la que ciudadanos, gobernantes e instituciones respetan y se conducen en función de los marcos legales establecidos (Ríos, Enríquez, Espejel y Galindo, 2015). Parte del respeto al Estado de derecho es cumplir con las obligaciones de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, y para esto las instituciones en todos sus ámbitos deben implementar acciones y políticas públicas estos objetivos. Que las instituciones cumplan con poner a disposición del público su información y expliquen sus acciones y resultados, dejará atrás las prácticas de corrupción, la incultura de la transparencia o la cultura del secreto y del engaño (Cortés, 2005), permitirá que la ciudadanía y otros actores no gubernamentales tengan conocimiento sobre temas que son de su interés y que puedan tener algún tipo de impacto en ellos.

Como se mencionó, este trabajo se centra en el objetivo 16 de la Agenda 2030, que se refiere a instituciones sólidas, y en particular a la meta 16.6, que se enfoca en construir instituciones eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles, y que repercutan positivamente en el desarrollo sostenible. Para esto, se considera fundamental que exista un marco de transparencia y acceso a la información, tanto a nivel nacional (federal), subnacional (estatal) como local (municipal). Y es precisamente el ámbito local el que aborda el presente trabajo, en concreto los municipios del estado de Oaxaca, de los cuales es importante mostrar cómo han cumplido con sus obligaciones de transparencia activa. Dicho abordaje se explica en la siguiente sección de metodología.

IV. Metodología

El presente trabajo es de tipo cualitativo, transversal y descriptivo, basado en la evaluación de la información publicada por transparencia activa en los sitios web por los gobiernos, durante el ejercicio fiscal 2021.

Para lograr el objetivo planteado se realizaron las siguientes etapas:

- Revisión de la literatura sobre la Agenda 2030 y los ODS, así como de los temas de la meta 16.6 referente a transparencia activa.
- Identificar el marco legal de transparencia y lo vinculado a los ODS que aplica a los municipios.
- Se realizó la búsqueda manual de los portales de Internet oficiales de los 570 municipios de Oaxaca correspondientes a los periodos de

gobierno vigentes comprendidos de 2019-2021 o 2020-2022, según fuera el caso.

- Revisión de los planes municipales de desarrollo, buscando la alienación a la Agenda 2030 y en particular lo referente a la transparencia activa con el objetivo 16 y la meta 16.1.
- Una vez identificados los municipios con un portal de Internet, se procedió a clasificarlos de la siguiente manera:
 - De acuerdo con su dominio (.gob/ .mx/ .com/ .org).
 - Por su régimen de elección (partidos políticos o sistemas normativos indígenas).
 - Tamaño de población total según el censo de población 2020.
- El instrumento se basó en los artículos 70 y 71 de la LGTAIP y el 30 de la LTAIP, para la evaluación se consideraron los criterios de cada fracción establecidos en los Lineamientos Técnicos Generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia y los Lineamientos técnicos generales para la publicación de las obligaciones de transparencia establecidas en el capítulo II de título segundo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Oaxaca, respectivamente.
- Revisión y evaluación de los formatos de presentación de la información en los portales de Internet, lo cual se realizó durante diciembre del 2021 considerando lo siguiente:
 - La información debía estar adjunta en el apartado de transparencia y publicada en los formatos establecidos por los Lineamientos Técnicos (hoja de cálculo).
 - El periodo de revisión comprendió:

<i>Periodicidad de actualización</i>	<i>Periodo evaluado</i>
Trimestral	Tercer trimestre del 2021 (del 1 de junio al 30 de septiembre)
Semestral	Primer semestre del 2021 (del 1 de enero al 31 de junio)
Anual	Información del 2021
Triannual	Información del 2021

- Los formatos identificados que no coincidían con los periodos establecidos se consideraron como desactualizados.
- Una vez revisados los formatos que los municipios están obligados a actualizar periódicamente y mantenerlos disponibles en su portal de Internet, se ponderó de la siguiente manera:
 - 0 = ausencia de información en los formatos establecidos.
 - 1 = presencia de información en los formatos establecidos. Asimismo, aquellas fracciones catalogadas previamente como justificadas se les consideró la misma ponderación.

V. Resultados

Perfil de los municipios que cuentan con portal de Internet gubernamental para la transparencia.

El estado de Oaxaca se divide en ocho regiones: Cañada, Costa, Istmo, Mixteca, Papaloapan, Sierra Sur, Sierra Norte y Valles Centrales. Estas regiones son diversas en cuanto a características culturales, étnicas, lingüísticas y también en su desarrollo económico, así como en su acceso a las TIC. Es importante mencionar que Oaxaca es una de las entidades federativas con niveles más altos de brecha digital. Según datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (EN-DUTHI) del INEGI de 2020, solo el 62.9 % de la población en Oaxaca tiene acceso a Internet.

Por su parte Soto (2018) menciona que la situación de pobreza y rezago social presentes en la entidad dificultan la apropiación y uso de las TIC para usos como el gobierno electrónico lo que dificulta que los gobiernos municipales tengan un portal web institucional, o los ciudadanos puedan ejercer el derecho al acceso a la información mediante las tecnologías. Igualmente, Márquez, Acevedo y Castro (2016) señalan como causas de la brecha digital en los municipios de Oaxaca la desigualdad económica, demográfica y geográfica presentes en las distintas regiones del estado, agravándose dicha situación en aquellas zonas de menor ingreso y mayor pobreza y marginación; agregan que las regiones con mejores índices de ingreso y menor brecha digital son la Valles Centrales e Istmo, en contraste hay una mayor desigualdad social en las regiones Cañada, Sierra Sur y Sierra Norte.

En este estudio resaltan los municipios de la región de Valles Centrales, el Istmo y la Costa, y que además son los más poblados de la entidad. De igual forma sobresalen los municipios de régimen del sistema de partidos políticos, que son los menos en la entidad, pero que no basan su gobierno en usos y

costumbres. Por parte de los municipios de SNI estos todavía mantienen sus formas tradicionales para el ejercicio de la transparencia y acceso a la información, y aunque no hagan uso de un portal web, en estos municipios existe una cultura de la transparencia basada en sus instituciones tradicionales como la asamblea comunitaria (Juan-Martínez, 2019). En cuanto al uso de las TIC, además de lo relacionado a la brecha digital o desarrollo económico, se encuentra el factor cultural, altamente arraigado en estos municipios que pueden limitar el uso y apropiación de las de TIC (Martínez, Fernández y Martínez, 2020)

Los municipios y el ODS 16

De los 570 municipios que existen en Oaxaca, solo 125 tienen presencia con un portal de Internet, de los cuales 91 tienen una sección de Transparencia en su sitio web, lo cual implica el cumplimiento de sus obligaciones de Transparencia Activa, en línea con el objetivo 16.6 de la Agenda 2030, como se señala en los planes municipales de desarrollo disponibles. Sin embargo, solo 9 municipios cumplen con la información actualizada y los lineamientos generales en materia de Transparencia. Hay seis municipios que simulan la publicación de la información, es decir, tienen un vínculo a la sección de Transparencia, pero no hay contenido. Otros 23 municipios tienen un portal en etapa incipiente con poca información y, por lo tanto, no cumplen con la Transparencia Activa (Cruz-Meléndez, 2021). La siguiente tabla 1 muestra los resultados de los municipios con portal web y el cumplimiento de las obligaciones de Transparencia Activa.

Tabla 2
 Transparencia Activa en los portales de gobiernos municipales

<i>Característica</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>Porcentaje respecto al total de municipios de Oaxaca</i>
Municipios con portal de Internet	125	16.66 %
Portales de Internet con apartado de Transparencia	91	15.96 %
Portales de Internet con información del ejercicio 2021	28	4.91 %
Portales con información en formato de los Lineamientos Generales	9	1.58 %

<i>Característica</i>	<i>Número de municipios</i>	<i>Porcentaje respecto al total de municipios de Oaxaca</i>
Se encuentra publicada la tabla de aplicabilidad	5	0.88 %
El portal simula la existencia de información	6	1.05 %

FUENTE: elaboración propia, 2022.

Como se observa, la creación de portales de Internet en los municipios de Oaxaca está en aumento, lo que implica una mayor oferta de gobierno electrónico, servicios públicos y cumplimiento de la transparencia activa. Sin embargo, un gran porcentaje de estos portales no cumple con la función de ser un medio electrónico para la difusión de la información pública, y en algunos casos no se ajusta al marco normativo correspondiente.

Para efectos de la presente investigación, se consideran los nueve municipios que disponen de información en los formatos estipulados por el INAI, lo que demuestra que están cumpliendo con el ODS 16.6. Aunque hay otros municipios que también tienen presente dicho objetivo e incluso lo plasman en sus planes municipales de desarrollo (PMD), esto no se refleja en la publicación de información en sus portales de Internet.

La siguiente tabla muestra los nueve municipios que cumplen con la transparencia activa, su tipología en cuanto a si pertenecen a un sistema de partidos políticos o a los sistemas normativos indígenas, y es muy importante mencionar si su plan municipal de desarrollo está vinculado a la Agenda 2030, especialmente en lo que se refiere a la transparencia activa en el objetivo 16.

Tabla 3
 Generalidades de los municipios de Oaxaca que hacen uso de las TIC para la transparencia y el ODS 16.6

<i>Municipio</i>	<i>Región</i>	<i>Población</i>	<i>Transparencia activa y ODS 16.6 en el PMD</i>	<i>Porcentaje de cumplimiento</i>
Oaxaca de Juárez	Valles Centrales	270,955	Contribuir a consolidar la cultura de transparencia gubernamental mediante la publicación y actualización de información en el portal de transparencia del municipio.	98.9 %

Municipio	Región	Población	Transparencia activa y ODS 16.6 en el PMD	Porcentaje de cumplimiento
Villa de Zaachila	Valles Centrales	46,464	Llevar a cabo una reingeniería del portal de Internet del municipio, a fin de contar con un portal práctico y sencillo de operar para cualquier persona, y en el cual, entre otros temas, se cumpla a cabalidad con las obligaciones de transparencia.	97.8 %
Santa Cruz Xoxocotlán	Valles Centrales	93,188	Disponer en medios digitales, de información útil y accesible a la ciudadanía, en temas del ejercicio presupuestal y relativa las obras y acciones del gobierno municipal.	97.8 %
Huajuapán de León	Mixteca	78,313	Desarrollar una página web para informar y transparentar la administración municipal.	72.5 %
San Juan Bautista Tuxtepec	Papaloapan	159,452	Implementar una agenda que permita el tránsito hacia la digitalización de la administración pública (trámites electrónicos, transparencia, rendición de cuentas y participación digital) lo cual permitirá definir pautas de calidad, automatizar la información y aplicar controles de gasto en beneficio de las necesidades de los usuarios.	63.7 %
Villa de Tamazulápam del Progreso	Mixteca	8,326	Menciona el objetivo de la transparencia y la utilización de página de Internet, pero no alinea el PMD a los ODS.	53.8 %
Santiago Cacaloxtpec	Sierra Norte	1,667	Sistematizar en una plataforma digital y en línea, los resultados de la evaluación de su gestión y desempeño, y presupuestaria.	46.2 %

Municipio	Región	Población	Transparencia activa y ODS 16.6 en el PMD	Porcentaje de cumplimiento
Guadalupe Etla ²	Valles Centrales	2,929	No disponible en SISPLADE.	8.8 %
San Pedro y San Pablo Teposcolula	Mixteca	4,353	No disponible en SISPLADE.	7.7 %

FUENTE: Elaboración propia con información de los planes municipales de desarrollo 2019-2021.

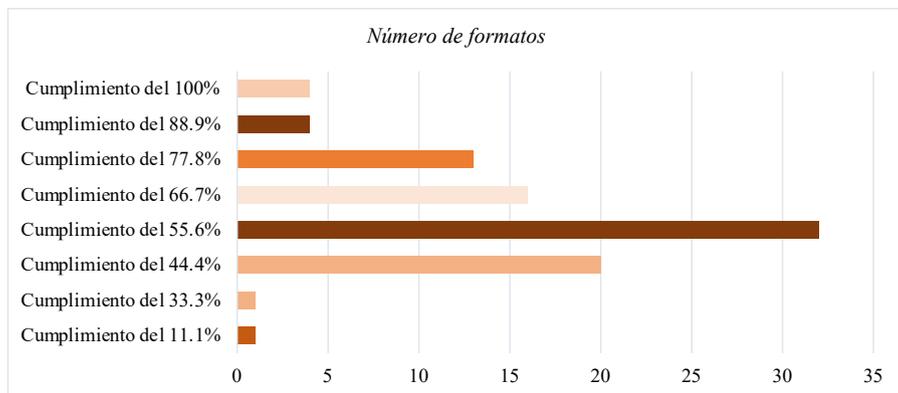
Los municipios que obtuvieron mejores porcentajes de cumplimiento fueron aquellos con mayor número de población y que se encuentran en los valles centrales del estado. Sin embargo, estos criterios no se pueden generalizar, ya que también existen municipios de otras regiones con una población inferior a 5,000 habitantes.

En cuanto al porcentaje de cumplimiento, este se determinó considerando 91 formatos para la publicación de información establecidos en los Lineamientos Técnicos. Se establecieron porcentajes parciales de cumplimiento en función de los nueve municipios que cumplen con los lineamientos técnicos, y porcentajes totales estimando los 570 municipios de Oaxaca. Como se muestra en la tabla anterior, el cumplimiento por municipio en la presentación de la información no es uniforme, lo que indica la existencia de patrones de cumplimiento.

El siguiente gráfico muestra los porcentajes de mayor y menor cumplimiento, teniendo en cuenta el número de formatos de presentación de la información.

² Municipios con sistemas de elección por sistemas normativos indígenas (SNI).

Gráfica 1 Porcentaje de cumplimiento de obligaciones de transparencia en municipios



FUENTE: elaboración propia.

Como puede observarse existe una mayor concentración en el cumplimiento del 55.6 %, es decir, únicamente cuatro municipios fueron los que más publicaron sus formatos, que puede inferirse son los que tuvieron mayor cumplimiento: Oaxaca de Juárez, Santa Cruz Xoxocotlán y Villa de Zaachila, el cuarto municipio puede ser cualquiera de los cinco municipios restantes. A continuación, se muestran los formatos de publicación con mayor y menor cumplimiento.

Una vez identificados los municipios con portal de gobierno y habiendo analizado su sección de transparencia, en concordancia con las obligaciones legales y su vinculación con la agenda 2030 y el objetivo 16.6. esto abarca los artículos y fracciones de la LGTIP y la LTAIPO mencionadas en apartados anteriores. Esto se muestra en la tabla 4 donde se despliegan las fracciones y los porcentajes.

Tabla 4

Porcentaje de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y ODS 16.6 de los municipios en Oaxaca

LGTAIP Artículo 70	Oaxaca de Juárez	Villa de Zaachila	Santa Cruz Xoxocotlán	San Juan Bautista Tlaxiaco	Huajuapam de León	Villa de Tamazulápam del Progreso	Santiago Cacaloxtotec	Gpe. Etla	San Pedro y San Pablo Tepeoscolula	% Parcial ³	% Total ⁴
I Marco normativo	1	1 ⁵	1	1	1	1	1	1	1	100.0	7.2
II a) Estructura orgánica	1	1	1	1	1	1	0	1	1	88.9	6.4
II b) Organigrama	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100.0	7.2
III Facultades de cada área	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100.0	7.2
VII Directorio	1	1	1	1	1	1	1	1	0	88.9	6.4
X a) Plazas vacantes y ocupadas	1	1	1	1	1	1	1	0	0	77.8	5.6
X b) Total de plazas vacantes y ocupadas	1	1	1	1	1	1	1	0	0	77.8	5.6
XIII Unidad de transparencia	1	1	1	1	1	1	1	0	0	77.8	5.6

³ Porcentaje del cumplimiento en publicación de los formatos, es la suma de los formatos encontrados entre los 9 municipios con información.

⁴ Porcentaje del cumplimiento en publicación de los formatos, es la suma de los formatos encontrados entre los 125 municipios con portal de Internet.

⁵ El color amarillo en algunos datos, indica que los formatos disponibles estaban desactualizados.

<i>LGTAIP Artículo 70</i>	<i>Oaxaca de Juárez</i>	<i>Villa de Zaachila</i>	<i>Santa Cruz Xoxocotlán</i>	<i>San Juan Bautista Tuxtepec</i>	<i>Huajuapán de León</i>	<i>Villa de Tamazulá lápan del Progreso</i>	<i>Santiago Cacaloxtepec</i>	<i>Gpe. Etlá</i>	<i>San Pedro y San Pa- blo Teposcolula</i>	<i>% Parcial</i>	<i>% Total</i>
XIV Las convocatorias para ocupar cargos públicos	1	1	1	1	1	1	1	1	0	88.9	6.4
XVIII Servidores públicos con sanciones	1	1	1	1	1	1	1	1	1	100.0	7.2
XXI b) Ejercicio de los egresos presupuestarios	1	1	1	1	1	1	1	0	0	77.8	5.6
XXII La información de la deuda pública	1	1	1	1	1	1	1	0	0	77.8	5.6
XXIII c) Utilización de los tiempos oficiales	1	0	0	0	0	0	0	0	0	11.1	0.8
XXX Las estadísticas	1	1	1	0	0	0	0	0	0	33.3	2.4
XXXI b) Informes financieros contables, presupuestales y programáticos	1	1	1	1	1	1	1	1	0	88.9	6.4
XXXVI Las resoluciones y laudos	1	1	1	1	1	1	1	0	0	77.8	5.6

<i>LGTAIP Artículo 70</i>	<i>Oaxaca de Juárez</i>	<i>Villa de Zaachila</i>	<i>Santa Cruz Xoxocotlán</i>	<i>San Juan Bautista Tuxtepec</i>	<i>Huajuapán de León</i>	<i>Villa de Tamazulá lápan del Progreso</i>	<i>Santiago Cacaloxtepec</i>	<i>Gpe. Etla</i>	<i>San Pedro y San Pablo Teposcolula</i>	<i>% Parcial</i>	<i>% Total</i>
XXXIX a) Resoluciones en materia de acceso a la información	1	1	1	1	1	1	1	0	0	77.8	5.6
XXXIX b) Resoluciones de las acciones y políticas	1	1	1	1	1	1	1	0	0	77.8	5.6
XXXIX c) Comité de Transparencia	1	1	1	1	1	1	1	0	0	77.8	5.6
XXXIX d) Sesiones y actas del Comité de Transparencia	1	1	1	1	1	1	1	0	0	77.8	5.6
XL a) Evaluaciones y encuestas	1	1	1	1	1	1	1	0	0	77.8	5.6
XL b) Encuestas sobre programas	1	1	1	1	1	1	1	0	0	77.8	5.6
71.II a) El contenido de las gacetas municipales	1	1	1	0	1	1	1	0	1	77.8	5.6

FUENTE: elaboración propia con información de los portales de Internet de los gobiernos municipales en 2021.

VI. Conclusiones

El estado de Oaxaca se caracteriza por su diversidad cultural, étnica y social, y ha demostrado su compromiso con la Agenda 2030 al alinear sus planes de desarrollo con los objetivos establecidos en ella. Estos objetivos ya no son vistos únicamente como una obligación legal, sino como un compromiso para fortalecer el Estado de derecho, comenzando desde el ámbito local.

El presente trabajo se centró en el objetivo 16.6 de la Agenda 2030, que se refiere a la transparencia activa y el cumplimiento de las obligaciones de los municipios en cuanto a la publicación de información pública y el acceso a la información. Este tema presenta desafíos en términos de capacidades, recursos, infraestructura y una cultura de opacidad que se ha ido rompiendo gradualmente en favor del gobierno abierto.

Los municipios de Oaxaca que fueron objeto de estudio en esta investigación han implementado acciones relacionadas con el ODS 16.6 y han cumplido con respecto a la transparencia activa utilizando sus sitios web institucionales como medios para la publicación continua de información pública requerida por la ley. Sin embargo, es importante señalar que no todos los municipios tienen las mismas condiciones de conectividad, actualización de información y formatos de publicación. En su mayoría, se utilizan documentos en formato PDF o Excel.

Aunque existen avances en la incorporación de la Agenda 2030 en el ámbito local en el estado de Oaxaca, todavía hay muchos desafíos por enfrentar. Solo un número limitado de municipios cuenta con un sitio web institucional para la publicación de información de transparencia activa, y algunos incluso teniendo un sitio web no lo utilizan para este propósito. Es relevante destacar que el uso de sitios web institucionales para la transparencia activa es un medio eficaz para poner a disposición del público la información pública sin necesidad de solicitudes previas.

Es importante mencionar que la transparencia activa es solo una forma de hacer pública la información establecida por la ley, pero también existe información pública que requiere solicitudes específicas o que puede ser publicada en forma de datos abiertos y mapas, lo que representa un nivel más avanzado de transparencia, como la transparencia colaborativa o focalizada. Si los municipios pueden avanzar hacia estas etapas, se convertirán en instituciones más transparentes.

Los gobiernos municipales en el periodo 2020-2022 en Oaxaca fueron los primeros en incorporar el enfoque de la Agenda 2030 en sus planes de desarrollo. En el futuro, se pueden realizar más investigaciones sobre los resultados de esta alineación, especialmente en relación con la transparencia activa y el

acceso a la información. Además, con la renovación de los gobiernos municipales en Oaxaca a principios de 2022 y durante este año, sería interesante estudiar la continuidad de la vinculación de los ODS y la acción municipal. Es alentador ver que la instancia de gobierno más cercana a la comunidad se convierta en un impulsor del desarrollo sostenible, estableciendo una sinergia con los gobiernos nacional y subnacionales.

VII. Bibliografía

- Bazán, M. (2017). *Análisis conceptual de la transparencia y su implementación: El caso del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas*. Universidad de Guadalajara.
- Bustillo, R. (2016). *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- CLAD (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. CLAD.
- CNDH (2015). *Derecho humano de acceso a la información*. CNDH.
- Comité de Trabajo Técnico del Consejo para el cumplimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el Estado Oaxaca. (2019). *Agenda 2030 y Desarrollo Municipal. Guía para la Elaboración de Planes Municipales de Desarrollo Sostenible*. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH y el Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Cortés, R. (2005). La transparencia en México: razón, origen y consecuencias. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 55(244).
- Cruz-Meléndez, C. (2021). El avance del gobierno electrónico en los municipios de Oaxaca. *Ichan Tecolotl*, 353.
- Cruz-Rubio, C. (2015). *Hacia el Gobierno Abierto: Una caja de herramientas*. OEA.
- Cruz, E. y Elizondo, P. (2016). De los Objetivos del Milenio 2015 a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. *Atenas*, 4.
- De la Llave, S. (2002). Los órganos constitucionales autónomos en México. En Serna, J. M. y Caballero, J. A. (Eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*. UNAM.
- Escobedo, J. (2020). *La agenda democrática del Grupo Oaxaca: balance y futuro*. INAI.
- FSS. (2015). *Antecedentes de la Agenda 2030*. <https://forodelsectorsocial.org.ar/wp/wp-content/uploads/2018/05/Los-Objetivos-de-Desarrollo-del-Milenio.pdf>

- Gilli, J. (2017). La transparencia como objetivo del desarrollo sostenible. *Ciencias Administrativas*, 9.
- Gobierno de Oaxaca (2018). *Alineación del Plan Estatal de Desarrollo 2016-2022 con los Objetivos y Metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.
- Juan-Martínez, V. L. (2019). Fiscalizando la autonomía. Estado, pueblos indígenas y rendición de cuentas. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 23(65). <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3799>
- López-Ayllón, S. (2019a). Máxima Publicidad. En G. Cejudo (Ed.), *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. INAI.
- López-Ayllón, S. (2019b). Transparencia gubernamental. En Cejudo, G. (Ed.), *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, INAI.
- Mariñez, F. (2016). La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Espiral Estudios Sobre Estado y Sociedad*, 23(65). <https://doi.org/10.32870/espiral.v23i65.4455>
- Mariñez Navarro, F. (2013) ¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto? *Revista de Gestión Pública*, 2(2). <https://doi.org/10.22370/rgp.2013.2.2.2313>
- Márquez, A. M.; Acevedo, J. y Castro, D. (2016). La brecha digital y la desigualdad social en las regiones de Oaxaca, México. *Observatorio de La Economía Latinoamericana*, 219. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2016/desigualdad.html>
- Martínez, R.; Fernández, J. y Martínez, N. (2020). Las Tecnologías de la Información y la comunicación y la apropiación del gobierno electrónico en las zonas indígenas de Oaxaca. El caso del municipio de san Francisco Logueche, 2019. *Encrucijada, Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, 35(80-101). <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2020.35.72491>
- Matheus, R.; Janssen, M. y Janowski, T. (2021). Design principles for creating digital transparency in government. *Government Information Quarterly*, 38(1). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101550>
- ONU. (2012). *Estado de derecho y desarrollo*. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/rule-of-law-and-development/>
- Pereira, Z. (2011). Los diseños de método mixto en la investigación en educación: Una experiencia concreta. *Mixed method designs in education research: a particular experience*. *Revista Electrónica Educare*, 15(1). <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=194118804003>

- Perramon, J. (2013). La transparencia: concepto, evolución y retos actuales. *Revista de Contabilidad y Dirección*, (16).
- Prado, J. P. (2014). México y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Acciones, contribuciones y propuestas. BUAP.
- Ramírez, F. (2013). *Elementos para la caracterización del sistema electoral consuetudinario en Oaxaca*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Ríos, V., Enríquez, A., Espejel, O. y Galindo, M. (2015). *Estado de derecho*, (1).
- Salazar, G. (2019). Sujeto obligado. En G. Cejudo (Ed.), *Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, INAI.
- Sanahuja, J. y Tezanos, S. (2017). Del milenio a la sostenibilidad: Retos y perspectivas de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. *Política y sociedad*, 54(2). <https://doi.org/10.5209/POSO.51926>
- Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: Construyendo un marco conceptual. *Convergencia*, 22(68). <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i68.2958>
- Sandoval-Almazán, R. (2021). *Reporte Anual del Ranking de Portales Estatales de Transparencia 2020*.
- Sosa-Montes, M.; Olivera-López, A.; Rentería-Gaeta, R. y Durán-Férman, G. G. (2017). La Participación de las mujeres ciudadanas en los espacios públicos en San Andrés. *Salud y Administración*, 4(10).
- Soto, D. (2018). Gobierno móvil, desarrollo y brecha digital en Oaxaca, México: un desafío en las administraciones locales. XXIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Tezanos, S. (2015). Retos de los objetivos de desarrollo del milenio post-2015. Aportes desde los estudios del desarrollo. Icaria.
- Torres, A. (2018). Los límites y potencialidades de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Universidad Pontificia.
- Transparencia Internacional (2019). Índice de Percepción de la Corrupción 2018.
- Transparencia Internacional. (2021). Índice de Percepción de la Corrupción 2020.
- UN (2015a). *La Asamblea General Adopta la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

- UN (2015b). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. <https://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/>
- UN (2015c). *Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.
- UNDP (2019). *El Enfoque de la Agenda 2030 en planes y programas públicos. Una propuesta metodológica de implementación centrada en la Gestión por Resultados para el Desarrollo*. PNUD. <https://www.undp.org/es/mexico/publications/el-enfoque-de-la-agenda-2030-en-planes-y-programas-p%C3%BAblicos-en-m%C3%A9xico>
- Uvalle Berrones, R. (2015). Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61(226)
- Valenzuela, R. (2012). El fortalecimiento de las capacidades institucionales como vía para implementar un Gobierno Abierto. *Politai: Revista de Ciencia Política*, 3(5).
- Valverde Loya, M. Á. (2004). Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: Elementos conceptuales y el caso de México. *Aprender a Educar En Derechos humanos, paz y democracia para docentes de La Universidad de Occidente*. [Curso]. catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/04_Docentes_%0AUdeO_ubicar_el_de_alumnos/Contenidos/Lecturas%0Aobligatorias/M.5_cont_1_Valverde_Loya.pdf
- Vergara, R. (2008). *La transparencia como problema*. IFAI.
- Zausmer, R. (2011). *Towards Open and Transparent Government International Experiences and Best Practice*. G. P. and Associates.

Relaciones interinstitucionales para el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas en México¹

Inter-Institutional Relations for the Exercise of Transparency and Accountability in Mexico

Javier Merino Delgado

Universidad Autónoma Metropolitana
Correo electrónico: jmerinod@gmail.com

Rosalinda Arriaga Navarrete

Universidad Autónoma Metropolitana
Correo electrónico: luna@xanum.uam.mx

Recepción: 9 de diciembre de 2022.
Aceptación: 26 de marzo de 2023.

Resumen: Este trabajo analiza el nivel de articulación institucional y asimilación en materia de transparencia en las organizaciones gubernamentales en México, utilizando criterios de validación que permitan identificar el nivel de comprensión de los procesos de gestión pública relacionados con la transparencia en las instituciones. Se realiza un análisis cualitativo para elaborar indicadores de semáforo que muestran la permeabilidad institucional y el grado de aplicación del modelo de la *nueva gerencia pública* en distintas organizaciones públicas en México. Los resultados indican que la implementación de la transparencia todavía no es coincidente en cuanto al diseño y marco normativo de los procesos de transparencia. El nivel de permeabilidad institucional muestra avances limitados para socializar y transparentar los recursos públicos, que permitan empoderar a la sociedad a nuevas relaciones de interacción con la gestión gubernamental.

Palabras clave: gobierno, instituciones, transparencia, nueva gerencia pública, gasto público.

Abstract: This paper analyzes the level of institutional articulation and assimilation in terms of transparency in government organizations in Mexico, using validation criteria that allow identifying the level of understanding of public management processes related to transparency in institutions. A qualitative analysis is carried out to develop

¹ Este artículo es el resultado de una investigación para la tesis de doctorado de Javier Merino Delgado, bajo la dirección de la doctora Rosalinda Arriaga Navarrete.

traffic light indicators that show the institutional permeability and the degree of application of the *new public management* model in different public organizations in Mexico. The results indicate that the implementation of transparency is still not coincident in terms of the design and regulatory framework of transparency processes. The level of institutional permeability shows limited progress to socialize and make public resources transparent, which allow society to be empowered to new interaction relationships with government management.

Keywords: government, institutions, transparency, new public management, public expenditure.

Sumario: I. *Introducción*. II. *Nueva gerencia pública*. III. *Conclusiones*. IV. *Bibliografía*.

I. Introducción

La transparencia gubernamental es un elemento esencial en el desempeño de la gestión pública que dota de credibilidad y legitimidad al Estado mexicano, por lo que su madurez y permeabilidad dependerá del conjunto de normas y del grado de conocimiento en el tema por parte de las organizaciones públicas. La institucionalización de la transparencia permite incrementar el valor de los asuntos públicos, lo que da como resultado que la ciudadanía tenga acceso a información oportuna, disponible, visible, accesible, confiable, verídica y útil respecto al gasto público. Por lo tanto, una gestión pública sustentada en principios de transparencia posee un beneficio social que permite reconocer a las instituciones por su aportación al conocimiento colectivo para la toma de decisiones.

En los regímenes democráticos es muy importante la participación ciudadana que obliga al gobierno a rendir cuentas con respecto a su actuar y al uso que da a los recursos públicos. El gobierno a su vez tiene la obligación de operar bajo la figura de la transparencia, de tal forma que su funcionamiento pueda ser observado y vigilado por la sociedad.

La transparencia se integra en el proceso de divulgación de la información que producen las organizaciones públicas; su utilidad radica en que permite dar seguimiento y evaluar las acciones de gobierno. Hacer uso de los recursos públicos requiere valerse de herramientas de transparencia y rendición de cuentas, las cuales, a través de la participación ciudadana, vigilarán el cómo y para qué se están utilizando. Si bien los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública se requieren entre sí para su correcta ejecución, cada uno ofrece valiosas herramientas de gestión, seguimiento, evaluación y control de la ciudadanía hacia la administración pública

al ejercer su derecho de acceso a la información; además de la administración pública hacia sí misma, al estar obligados a actuar de manera transparente y rendir cuentas del uso del recurso público que ejerce.

La aplicación de los principios de la *nueva gerencia pública* (NGP) en las organizaciones públicas son implementados bajo los criterios de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos que deben transparentarse. Los instrumentos están orientados a resultados medibles, mediante el uso de indicadores y metas, articulados a las políticas públicas orientadas a la satisfacción de las demandas sociales. De esta forma, la NGP incorpora un modelo que exige el óptimo cumplimiento de sus resultados: la *gestión para resultados* (GpR). Esta renovación de la capacidad administrativa del gobierno significa tener finanzas públicas sanas, eficiencia económica, dirección estratégica, dirección de la calidad, dirección del conocimiento y la profesionalización del servicio público. De acuerdo con esto, la importancia de la gestión pública se centra en dirigir y fomentar políticas orientadas hacia una mayor calidad de la administración pública (AP); sus virtudes son la calidad institucional y la gerencial. Es decir, la intervención gubernamental, además de rendir cuentas en lo que se refiere a normas y procedimientos, también lo debe hacer en efectos concretos, medibles y alcanzables. Para tal efecto, los *sistemas de evaluación del desempeño* refuerzan el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con la ejecución y evaluación de políticas, programas e instituciones públicas.

En este contexto, el objetivo del trabajo es analizar el nivel de articulación institucional y asimilación en materia de transparencia en las organizaciones gubernamentales, utilizando una metodología que permita aplicar criterios de validación con perspectiva ciudadana, para realizar una aproximación del nivel de comprensión de los procesos de gestión pública relacionados con la transparencia en las instituciones.

El trabajo se estructura de la siguiente forma, en la primera parte se presentan los elementos integradores de la NGP en la AP; en la segunda, se analiza la implementación y complementariedad institucional de la transparencia gubernamental; en la tercera, se realiza un análisis cualitativo mediante la elaboración de indicadores de semáforo que muestran la permeabilidad institucional; en la cuarta, se analizan los resultados de la metodología propuesta.

II. Nueva gerencia pública

La transparencia proactiva tiene inmersa la idea de hacer público, “lo que es público”. En este sentido, la gobernanza implica una nueva forma de gobernar

caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, de relaciones horizontales, de búsqueda de equilibrio entre poder público y sociedad civil (Figueroa *et al.*, 2019, p. 49). El principio de pluralidad de actores está inmerso en las bases de la NGP, que implican cambios organizativos, directivos y operativos, iniciados a lo largo de la década de los ochenta.

De acuerdo con Schröder (2006), la NGP no posee una teoría propia y se basa fundamentalmente en experiencias empíricas adquiridas por los intentos de lograr una AP más eficiente y efectiva. La NGP es el sistema de control de la AP, de manejo descentralizado que aplica innovadores instrumentos de gestión como lo son el *controlling*, que consiste en proporcionar la información para poder dirigir un proceso; el *benchmarking*, la comparación entre el rendimiento y el costo; y, *lean management*, identificada como la gestión esbelta con un enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas. Principalmente desarrolla dos estrategias: *gestión contractual* y *controlling*, la primera comprendida como la dirección de la administración con base en objetivos acordados, que abarca desde la definición de éstos hasta el control de su cumplimiento; y la segunda, como un concepto integral, una gestión rentable y efectiva de la administración mediante el cumplimiento de metas preestablecidas. Ambas estrategias buscan que el “cliente” exija el suministro de un cierto número de servicios de calidad. Por lo tanto, la NGP opera indispensablemente en la eficiencia y efectividad dentro del servicio público, y a partir de ahí nace la importancia de la GpR y de la implementación de políticas públicas, complementando el vínculo entre transparencia gubernamental y gasto público.

La NGP busca la generación de valor público, a través de los servicios de educación, salud, vivienda e infraestructura, por mencionar algunos, y la ejecución de programas y proyectos mediante el establecimiento de procesos, relaciones y resultados.

Para Garduño (2016) la función pública toma los “instrumentos” de la NGP para transformar y consolidar sus actos, incorporando conceptos y herramientas para fomentar la eficacia, eficiencia, calidad, gestión, organización y evaluación, entre muchos más, para reformar administrativamente al Estado. Enmendar el quehacer gubernamental es una preocupación fundamental de la AP, como menciona Dussauge (2016, p. 17); una preocupación por hallar los mecanismos más adecuados para medir los trabajos de las organizaciones y dirigir las conductas de los servidores públicos hacia el logro de “resultados”. El cambio de paradigma de la AP weberiana a la NGP busca un gobierno más eficiente que se administra de una manera más parecida a la forma en que lo hacen las organizaciones privadas (Arellano, 2002, p. 8).

La NGP trajo consigo un modelo que exigiera el óptimo cumplimiento de sus resultados: la GpR y el sistema de evaluación del desempeño. La principal misión del modelo GpR está orientada a administrar e implementar la intervención gubernamental con vistas a los resultados deseados y utilizar la información para mejorar la toma de decisiones (SHCP, 2019, p. 5). La GpR lidera y administra de tal forma que lo más importante son los resultados y no los procedimientos aplicados para lograrlos. Además, se centra en la creación de valor público a través del cumplimiento de objetivos y de la mejora continua (Cejudo, 2011, p. 29). Esta renovación de la capacidad administrativa del gobierno significa entonces: tener finanzas públicas sanas, eficiencia económica, dirección estratégica, dirección de la calidad, dirección del conocimiento y la profesionalización del servicio público (Villalobos, 2013, p. 39). De acuerdo con esto, la importancia de la gestión pública se centra en dirigir y fomentar políticas orientadas hacia una mayor calidad de la AP; sus virtudes son la calidad institucional y la gerencial (Aguilar Villanueva, 2006, p. 125). El correcto funcionamiento de la GpR depende de que los servidores públicos no solamente son responsables por seguir las normas y procedimientos al pie de la letra, sino que también lo son por el logro de los resultados obtenidos. Es decir, la intervención gubernamental además de rendir cuentas en lo que se refiere a normas y procedimientos, también lo debe hacer en efectos concretos, medibles y alcanzables. (Arellano, Lepore, Zamudio y Blanco, 2015, p. 11).

El *sistema de evaluación del desempeño* (SED) es un mecanismo que se basa en indicadores estratégicos y de gestión de gobierno para que, a partir de los resultados, se tomen las decisiones en materia de presupuesto (Villalobos, 2013, p. 119).

Según Barros, la evaluación del desempeño puede definirse como “una modalidad de revisión y evaluación de la actividad gubernamental con enfoque a resultados de la gestión pública” (Arellano *et al.*, 2015, p. 11). El SED implica entonces una nueva dinámica que refuerza el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con la ejecución y evaluación de políticas, programas e instituciones públicas (Villalobos, 2013, p. 119).

1. Revisión de la literatura

El presente apartado nos permitirá conocer resultados de investigaciones empíricas que, de forma paralela, han contribuido al análisis de la transparencia en México y otros países.

Araiza (2017) analiza los elementos que conforman el acceso a la información pública en México y cómo se interrelacionan. Su propuesta consis-

te en observar el desempeño del gobierno mexicano en lo relativo al acceso a la información pública por medios electrónicos. Concretamente, evaluó la forma en cómo el gobierno mexicano garantiza el acceso a la información gubernamental, específicamente en el portal *www.gob.mx*, con base en cuatro aspectos: tipo de información y forma de acceso disponibles, servicios de información que se proporcionan, nivel de comunicación e interacción entre las instituciones públicas y usuarios, y propuestas para mejorar el papel que juegan las instituciones públicas a partir de los servicios e información que brindan. Su hipótesis es que la información pública electrónica es irregular; para la verificación de la hipótesis aplica un modelo de evaluación de diez indicadores para medir el acceso a la información pública electrónica: autoridad, normatividad, transparencia, contenido, representación de la información, recuperabilidad, interoperabilidad, diseño y ergonomía, interactividad y administración. Si bien los resultados obtenidos fueron aprobatorios, estos no fueron del todo satisfactorios, pues se comprobó que el portal *www.gob.mx* era relativamente corto en experiencia en materia de administración electrónica, por lo que es limitado para alcanzar los estándares internacionales de gobierno abierto y gobierno electrónico de otros países. Entre los resultados negativos resaltaron que no había participación de profesionales de la información documental; no obstante, se enfatiza que el gobierno mexicano trabaja para garantizar el derecho de acceso a la información pública, con un enfoque puramente técnico, al haber construido una herramienta para un fin específico. En lo relativo a contenidos falta incorporar diferentes documentos de los sujetos obligados. Concluye que los ciudadanos deben conocer el recurso y utilizarlo para que el derecho de acceso a la información pueda ser efectivo.

Medranda (2017) evalúa la calidad y la transparencia de la información que se publica en las páginas *webs* de los municipios de Ecuador, adaptando la metodología del proyecto “Mapa Infoparticipa” de España al contexto ecuatoriano. Esta metodología consiste en una serie de indicadores que permiten evaluar las páginas *webs* de los municipios basándose en criterios previamente establecidos. Para aplicar esta metodología se adaptaron los indicadores de España a la normatividad de Ecuador, tomando como referencia la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) (2004). Su investigación demostró que la evaluación de los municipios de Ecuador tuvo serias limitaciones para aplicar la normatividad de la LOTAIP. Si bien, la normativa ecuatoriana garantizaba la difusión de información pública, en la práctica estas leyes no se cumplían en su totalidad. Este incumplimiento se vio reflejado en los resultados que brindó la aplicación de los indicadores a las páginas *web* de los gobiernos locales. La investigación demostró que no bastaba con tener leyes y reglamentos sobre el acceso a la

información pública y la participación ciudadana, sino que también era necesaria una voluntad ética sobre la AP.

Reyes (2017) analiza en qué medida las acciones que realizan los gobernantes en relación con la transparencia y acceso a la información en los municipios del Estado de México han permitido institucionalizar las bases de un gobierno abierto. Sus resultados exhiben que la capacidad institucional con la que cuentan los municipios de esta entidad es insuficiente, ya que los responsables de transparencia no tienen los perfiles adecuados para llevar a cabo labores relacionadas con ésta. Además, hay falta de personal y de equipo de cómputo, no se tiene un control de archivos, información histórica, presupuesto y, lo más importante, voluntad política por parte de los ayuntamientos para mejorar el cumplimiento de la ley de transparencia. Lo anterior se evidencia con las constantes reformas que la ley de transparencia estatal ha sufrido en los últimos años, demostrando la falta de planeación sobre el tema.

Romeu (2017) identifica de qué modo actúa la transparencia en el ámbito municipal de la administración española. La hipótesis de su investigación parte de considerar que la integración del principio de transparencia ha sido impulsada fundamentalmente desde el ámbito supraestatal y desde la ciudadanía. Argumenta que la administración local española se caracteriza por una leve asimilación de la cultura de la transparencia, lo que afecta la función interna de la administración pública. Su análisis comprueba que en las políticas de transparencia participa la ciudadanía y actores externos al Estado, fundamentales para la transparencia y la apertura de datos. Los ciudadanos cada vez más reclaman mayor participación y mayor acceso a la información pública, con mayor énfasis en temas económicos. Esto se debe a que los problemas económicos y los relacionados con la corrupción son los que preocupan, en mayor medida, a la ciudadanía española.

Sánchez (2018) destaca los aspectos que pueden estar afectando el funcionamiento del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en el momento en que se dispone a resolver los recursos de revisión. La hipótesis central de esta investigación es que el instituto de transparencia mexicano ha orientado sus decisiones hacia el cierre de información debido a factores de carácter interno, como son la composición de su máximo órgano de toma de decisiones (el pleno), a través de los diversos perfiles de cada integrante que ha tenido el INAI, después de una constante rotación de sus miembros. Para comprobar dicho supuesto, el objetivo central es identificar las causas que pueden estar incidiendo en la capacidad de toma de decisiones y cómo es que han impactado éstas en la apertura de la información y en una rendición de cuentas limitada. Aplica la estadística inferencial con un diseño de modelos para un periodo de trece

años. Los resultados de la investigación se dividieron en cuatro puntos principales: 1) cambio de comisionados y funcionamiento, 2) la influencia del perfil laboral de los comisionados, 3) el efecto aprendizaje de los miembros de la institución, y 4) los factores que influyen en el desempeño del Instituto. En lo que respecta al primer punto, el ir y venir de personas al interior del pleno del instituto repercutió en el desempeño de la institución garante del país. Se identifica que el INAI sufrió variaciones en sus niveles de rendición de cuentas, en los trece años de estudio de esta investigación, el instituto logró generar un 77.5% de rendición de cuentas con sus resoluciones. En cuanto al perfil laboral de los comisionados, se demostró que hay una relación directa entre cierre de información y los comisionados provenientes del sector público. El autor concluye que los perfiles heterogéneos (académicos, sector público, privado y sociedad civil) tienden a presentar niveles más bajos en su aprendizaje, a diferencia de los perfiles homogéneos en su conformación, los cuales mostraron niveles de aprendizaje superior o cercano a lo óptimo.

En síntesis, estas investigaciones destacan una insuficiente capacidad institucional y avances limitados en materia de gobierno abierto, con nula participación de profesionales en la información documental. Los responsables de la transparencia no tienen los perfiles adecuados para las labores relacionadas con la transparencia. Particularmente para el INAI, el instituto de transparencia mexicano, los problemas de funcionamiento asociados al cierre de información para resolver los recursos de revisión son atribuibles a los constantes cambios de sus integrantes y a sus perfiles heterogéneos, los cuales poseen un nivel de aprendizaje menor que los perfiles homogéneos.

2. La implementación y complementariedad institucional de la transparencia gubernamental

Las herramientas que proporciona la transparencia gubernamental —como son rendición de cuentas, acceso a la información pública y participación ciudadana— han sido objeto de análisis e investigación por parte de los sectores académico y de la sociedad civil por considerarlas cualidades elementales para las administraciones públicas de los regímenes democráticos contemporáneos. Ambas forman una estructura de pesos y contrapesos que funcionan como elementos de control, vigilancia y sanción hacia el papel que juegan los representantes de los gobiernos ante la sociedad y, al mismo tiempo, como mecanismos de participación, incidencia y decisión por parte de la ciudadanía en los asuntos de interés público.

Al permear la transparencia en la gestión pública se permite que la información llegue a la ciudadanía y, por consiguiente, adquiera un conocimiento

para ser parte de la toma de decisiones en un sistema democrático. No obstante, diversas investigaciones han señalado que aun cuando los gobiernos trabajan de manera transparente, ante la óptica pública no ha significado que la información a la que tiene acceso la ciudadanía le brinde el conocimiento necesario para legitimar y estar satisfechos con las decisiones, acciones y omisiones que los gobiernos realizan.

En efecto, la transparencia podemos comprenderla como el proceso en el cual se divulga la información que producen las organizaciones públicas y que es útil para monitorear o evaluar las acciones y decisiones de los gobiernos (Merino, 2018, p. 15). Entonces, cuando se dice que determinada información es transparente significa que está a disposición de la sociedad, en la vitrina pública, para que todos los interesados puedan revisarla, analizarla y utilizarla como herramienta de sanción en caso de encontrar conductas o acciones indebidas en el proceso gubernamental (Ugalde, 2002, p. 48).

Uno de los elementos que fortalece a la transparencia es la rendición de cuentas, reconocida como un proceso político-administrativo cuya calidad radica en que los actores gubernamentales asuman la responsabilidad y consecuencias de sus acciones frente a la ciudadanía (Ochoa y Montes de Oca, 2004, p. 457). Lo anterior tiene un doble significado: en primera instancia, el hecho de rendir cuentas por obligación (actos de gobierno); y, en un segundo momento, exigir cuentas por derecho (acto ciudadano)² (Schedler, 2004, p. 18). Para el mismo autor, la rendición de cuentas —para ser efectiva— abarca tres facetas: *a*) informar oportunamente a la ciudadanía para prevenir y corregir abusos del poder; *b*) justificar las decisiones tomadas obligando a quienes atentan contra el poder a someterse al escrutinio público; *c*) sancionar a los funcionarios cuyas labores no satisfagan las demandas ciudadanas (Schedler, 2004, p. 79). En suma, implica un límite en el ejercicio del poder gubernamental al prevenir o remediar los abusos que pudieran presentarse con la finalidad de dar certidumbre a la ciudadanía respecto al actuar de sus gobernantes.

Tener acceso a la información pública conlleva un acto de participación ciudadana al conocer, investigar o difundir las ideas, opiniones y acontecimientos que se producen en el espacio público. El derecho de acceso a la información “es hacer visible y accesible, para cualquier persona, la operación de todas las funciones que realiza el Estado: el uso de recursos públicos, la

² En otras palabras, la rendición de cuentas supone que las obligaciones de unos (las acciones derivadas del ejercicio de las autoridades de gobierno) son los derechos de otros (el derecho acceso a la información pública por parte de la ciudadanía para conocer qué y cómo se están realizando las acciones gubernamentales).

toma de decisiones, el diseño de políticas públicas y la evaluación de su impacto” (Peschard, 2010, p. 12).

En México, las autoridades gubernamentales están obligadas, a nivel constitucional, a transparentar la forma en que se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones y su ejecución relacionada con el gasto y las políticas públicas. Los gobiernos ponen a disposición de la sociedad la información de su intervención, proceso mediante el cual pueden surgir obstáculos técnicos y de lenguaje que impiden la accesibilidad a la información, afectando la credibilidad y legitimidad de un régimen democrático.

En efecto, la disponibilidad de la información para la ciudadanía genera efectos sobre su capacidad decisoria, y toma de decisiones respecto a los procesos gubernamentales. Es un sistema estructurado por vía doble. Por un lado, la ciudadanía recobra poder de decisión, de conocimiento; y, por el otro, las instituciones se obligan a cumplir con las funciones encomendadas en el marco de la normatividad. En otras palabras, en tanto las autoridades gubernamentales reconozcan que están sujetas al escrutinio público y sean evaluadas constantemente sobre su actuar mediante el acceso y disposición de la información, se puede decir que ese grado de institucionalización permea a que: 1) el gobierno opere con transparencia, 2) la ciudadanía ejerza su derecho de acceso a la información pública y el gobierno diseñe los medios; 3) la ciudadanía exija la rendición de cuentas de sus gobernantes de manera pronta e inmediata al observar irregularidades, y 4) la ciudadanía participe, informada y activamente, en la toma de decisiones públicas.

A continuación, interesa conocer el grado de asimilación del modelo de NGP en las organizaciones públicas que tienen competencia jurídica e incidencia en la transparencia gubernamental con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), y la manera en que los elementos de las organizaciones —estructura, recursos humanos y normatividad, por mencionar algunos— dan forma al proceso de institucionalización de la transparencia en la administración los recursos públicos.

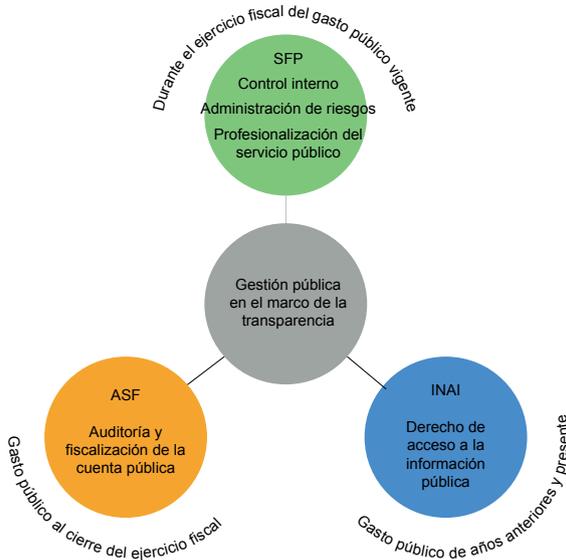
En México los órganos garantes de la transparencia son la Secretaría de la Función Pública (SFP), cuya responsabilidad administrativa está bajo el mandato del Poder Ejecutivo. En segunda instancia, el INAI un órgano constitucional autónomo; y, finalmente, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el cual es un órgano especializado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

La aportación de estas organizaciones públicas radica en su grado de participación e intervención de sus funciones para el fortalecimiento de la democracia y la consolidación de la gobernanza, pues al contar con instituciones que tienen procesos definidos, claros y transparentes elevan la credibilidad y

confianza que la ciudadanía deposita en la estructura gubernamental. Cada una realiza una aportación institucional en la coordinación, supervisión y vigilancia de las funciones, actividades y cumplimiento de la normativa dentro de las organizaciones, basado en los distintos lineamientos que dan certeza y pertinencia de su actuar. Es fundamental observar el grado de participación, atribuciones y funcionalidad que cada una tiene para lograr la eficacia gubernamental. Su contribución en la mejoría de los procesos administrativos que fomenten una mejora en la transparencia en nuestro país. La relación entre las tres organizaciones como objeto de estudio es coincidente porque, desde su ámbito de competencia y atribución, instrumentan acciones para prevenir el posible uso inadecuado de los recursos públicos. Por lo que sus acciones conducen a establecer un ideal representativo del correcto trabajo de la función pública —servidores públicos— en la administración y el ejercicio eficaz del gasto de los recursos públicos, en la búsqueda de un nivel óptimo de gobernanza y rendición de cuentas.

De manera esquemática, se presentan a continuación las competencias de estas tres organizaciones en los diferentes procesos:

Esquema 1. Complementariedad SFP-INAI-ASF.



FUENTE: elaboración propia.

Cada una de las instituciones mostradas en el esquema anterior, efectúa acciones encaminadas a crear o mejorar los procesos administrativos en pro de

la transparencia. A continuación, se muestra el grado de responsabilidad que cada institución tiene en el control presupuestal, gasto público y fiscalización de la cuenta pública.

A. Secretaría de la Función Pública

La Secretaría de la Función Pública (SFP) ejerce funciones de vigilancia y supervisión de la actividad pública a nivel federal. La materia e insumo principal de sus funciones está relacionada con el actuar cotidiano de las personas que son contratadas para administrar dinero público y, de manera general, el gasto público —sea de manera directa o indirecta—, así como llevar a cabo acciones dentro de la AP federal para evitar la corrupción y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

Asimismo, la competencia de la SFP a nivel macro es similar al área de recursos humanos de una empresa: en la práctica es quien verifica los contratos por no inhabilitación de servidores públicos, controla el proceso y sistemas del servicio profesional de carrera, las metas e indicadores de desempeño del personal, registro de la declaración patrimonial de servidores públicos. Además, diseña y evalúa las encuestas de clima laboral, lleva el control de matriz de riesgo laboral, publica el tabulador de sueldos y salarios de toda la APF, entre otras tantas más funciones vinculadas a servidores públicos. En general, es la dependencia que controla el modelo implementado en México de “servicio profesional de carrera” desde la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la AP federal en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003.

B. Auditoría Superior de la Federación

La ASF es un órgano especializado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión cuya función es la de “vigilar el buen uso del patrimonio público”. La misión de la ASF es fiscalizar la cuenta pública mediante auditorías, que se efectúan a los tres poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, incluyendo a los particulares. Su propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el manejo tanto del ingreso como del gasto público (Moreno, 2011, p. 4). En la revisión de la aplicación de recursos y programas públicos comprueba que los montos lleguen al destino programado y que las acciones de gobierno se cumplan conforme a lo legalmente establecido.

De igual forma, institucionaliza la evaluación como una práctica gubernamental para conocer los resultados e impactos de los recursos públicos. El término “superior” indica que la ASF es la máxima autoridad y última instancia del país encargada de realizar las auditorías a los fondos públicos. Por esta razón, sus observaciones y acciones son *finales*, y las dependencias públicas están obligadas a responder a ellas. Sus funciones se establecen en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación reglamentaria de los artículos 73 fracción XXIV, 74, fracciones II y VI, y el 79 de la CPEUM en materia de revisión y fiscalización. Sus acciones son de carácter preventivo, consistentes en recomendaciones relacionadas con deficiencias y debilidades en el control interno de las entidades auditadas, así como propuestas de mejora de gestión para que se atiendan problemas estructurales, se adopten las mejores prácticas administrativas y se cumplan con eficiencia, eficacia y economía los objetivos y las metas.

C. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

El INAI es un organismo público autónomo encargado de llevar a cabo la política pública nacional de transparencia y derecho a la información pública, así como de toda la normatividad y lineamientos que implica la protección de datos personales en posesión de particulares y en los tres poderes de la unión como de los tres niveles de gobierno. Sus acciones van encaminadas a fortalecer el derecho a la información, promoverlo entre la ciudadanía y en contraparte a obligar a que todo actuar del gobierno se informe de manera ordenada y clasificada a efecto de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.

Peschard (2016) menciona que la reforma de 2007 modificó la redacción del artículo 60. constitucional, al reconocerse el acceso a la información como un derecho fundamental, en el cual se derivaron siete principios: 1) la regla de máxima publicidad para todas las autoridades y en todos los niveles; 2) la protección de los datos personales y vida privada de las personas; 3) la prohibición a exigir justificación del interés en la solicitud de información; 4) implementación de mecanismos expeditos de acceso a la información y de apelación en caso de inconformidad, que serán atendidos por órganos especializados; 5) obligación de los sujetos que la ley identifique como obligados de contar con archivos actualizados; 6) la publicidad de recursos públicos entregados a particulares, y 7) un régimen de sanciones a quien incumpla (Peschard, 2016, pp. 48-49).

Al escalar el derecho a la información a un nivel constitucional, se promulga la ley general que da ámbito de competencia a los congresos locales

para legislar en el tema y establecer sus propios institutos locales (estatales) que garanticen el acceso a la información a la ciudadanía de todo aquello relacionado con el ejercicio público de los *sujetos obligados locales*. El padrón de sujetos obligados a nivel nacional incluye instituciones, fideicomisos, sindicatos, entidades de educación superior, organizaciones civiles y cualquier otro ente que haya ejercido recursos públicos. Actualmente se cuenta con un padrón de 861 sujetos obligados del padrón nacional. El proceso institucionalizado para realizar solicitudes de información se establece en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Como se puede observar, la SFP, la ASF y el INAI tienen cada una atribuciones, competencias y temporalidad de intervención. Estos órganos vigilan el gasto público y el trabajo de los servidores públicos durante su gestión y al cierre de esta. Este hecho hace necesario el planteamiento de una relación integral entre las tres instituciones, a efecto de diseñar un modelo de transparencia pensado en la prevención, no en la sanción; una integración que favorezca un acercamiento de lo público a los ciudadanos. Para lo anterior, es posible plantear puentes de gestión estratégica que permitan vincular el papel del funcionario público que brinda la SFP, los resultados fiscalizados de la institución analizados por la ASF, y la transparencia de sus acciones que permite conocer el INAI. Además de tomar acciones para acercar a la sociedad a la complejidad de lo “público” y que los ciudadanos puedan incidir en los resultados de la gestión pública.

Lo anterior coincide con el argumento de Aguilar, Caamal y Portillo (2018, p. 22), en el sentido de que México requiere de una verdadera coordinación institucional, corresponsabilidad y transparencia, que permita desarrollar plenamente las capacidades de la sociedad.

3. Metodología

El análisis expuesto reconoce a la transparencia como un proceso gubernamental que fortalece a los sistemas democráticos y empodera a la ciudadanía en el proceso de participación en la toma de decisiones públicas, ya que permite identificar los elementos conceptuales y normativos bajo los cuales son aplicados por la administración pública y los efectos no favorables en las organizaciones cuando no existe una idónea aplicación.

Esta investigación parte de que la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran en un proceso de institucionalización desde el 2002, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Por este motivo la aplicación del cuestionario buscó revisar y analizar la solidez, pertinencia

y congruencia de las respuestas de las organizaciones públicas, tomando en cuenta que actualmente están obligadas a proporcionar información trimestral al Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) del INAI y al *órgano interno de control* (OIC) de las dependencias. Esta información se concentra en la SFP y, por último, en informes anuales solicitados por la ASF, para elaborar la cuenta pública que corresponda. Lo anterior permite asumir que tanto funcionarios como organizaciones cuentan con un conocimiento previo sobre lo solicitado en los cuestionarios, por lo que el instrumento es pertinente para conocer el nivel de articulación y asimilación de la transparencia para poder identificar las debilidades institucionales que puedan ser atendibles.

En la presente investigación es fundamental observar el grado de participación, atribuciones y funcionalidad que cada una de las organizaciones tiene para lograr la eficacia gubernamental. Es decir, su contribución a la mejora de los procesos de divulgación de la información que producen las organizaciones públicas. A partir de ellas es posible dar seguimiento para poder evaluar las acciones y decisiones de los gobiernos.

En este apartado empírico, como una aproximación inicial, se expone el grado de aplicación del modelo de NGP en distintas organizaciones públicas en México, el cual es resultado de la práctica en el ejercicio de la transparencia gubernamental. Para lo anterior, se diseñan cuestionarios aplicados a dependencias, órganos autónomos y organismos descentralizados del sector público, mismos que fueron asociados a criterios de validación, los cuales son integrados mediante indicadores de semáforo que muestran la permeabilidad institucional de la transparencia.

Las preguntas que integran los cuestionarios están asociados a doce variables de estudio, descritas a continuación:

- Variable 1. ¿Cuál es el concepto de transparencia utilizado por la institución?
- Variable 2. ¿Qué elementos teóricos y/o conceptuales y/o empíricos contiene el concepto de transparencia?
- Variable 3. ¿Cuáles son las políticas públicas que han diseñado en la institución para fortalecer la transparencia?
- Variable 4. ¿Cuáles han sido los instrumentos (jurídicos, administrativos, organizacionales) para implementar la transparencia en la institución?
- Variable 5. ¿Cómo han evaluado la transparencia al interior de la institución?

- Variable 6. ¿Cuáles han sido los resultados al aplicar políticas de transparencia dentro de la institución?
- Variable 7. ¿Cuáles han sido los procesos de mejora en pro de la transparencia?
- Variable 8. ¿Existe dentro de la institución una oficina, un grupo de trabajo, comisión, o equipo que revise la situación actual de la transparencia al interior de la institución?
- Variable 9. ¿Cuáles son los convenios firmados por esta institución con otras organizaciones públicas, privadas o sociales con el objetivo de fortalecer la transparencia?
- Variable 10. ¿Cómo se da la relación institucional dentro de esta organización pública y otras organizaciones públicas?
- Variable 11. ¿Existe uniformidad en los reportes, estudios, análisis al momento de generar los estudios finales sobre transparencia entre las instituciones públicas?
- Variable 12. ¿Al interior de la organización tienen mecanismos de transparencia? Indique cuáles son.

Las organizaciones públicas a las cuales se enviaron los cuestionarios vía solicitud de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia fueron:

Tabla 1. Organizaciones públicas

Dependencias	Fundamento legal LOAPF
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Art. 38
Secretaría de Bienestar (SB)	Art. 32
Secretaría de Salud (SSA)	Art. 39
Autónomos	CPEUM
Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)	Art. 28
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	Art. 26, inciso C
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Art. 102, inciso B
Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel)	Art. 28
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Art. 26, inciso B
Instituto Nacional Electoral (INE)	Art. 71, apartado A
Banco de México (BANXICO)	Art. 28

Desconcentrados/paraestatales	LFEP
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	Art. 25
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	Art. 28
Comisión Reguladora de Energía	Art. 28
Órganos garantes	CPEUM
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Art. 79
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	Art. 6o., inciso A fracción VII

FUENTE: elaboración propia.

El objetivo consistió en presentar y sistematizar cómo asimilan la transparencia las diferentes instituciones públicas, indagar cuál es el grado de comprensión de los procesos de gestión pública con enfoque de transparencia. En este sentido, la respuesta institucional debería considerar que el lenguaje del servidor público debe mostrar un conocimiento normativo y pragmático de todo lo que implica la transparencia, y el grado de responsabilidad para poder garantizarla, como un derecho ciudadano. En México, derivado de la reforma constitucional que incorpora el derecho a la información, el Estado debe garantizar el acceso a dicha información, lo cual está relacionado con el ejercicio de solicitar a las instituciones temas de interés público. Paralelamente también se observa por las dependencias su obligación de publicitar información que normativamente está reglamentada como transparencia proactiva. Los resultados del levantamiento se procesaron para cada variable mediante un modelo de semáforo, en el cual se califica con base en los siguientes criterios:

Tabla 2. Modelo de semáforo

Color	Características asignadas
Verde	<ul style="list-style-type: none"> a. Respuesta congruente con base en la pregunta. b. Evidencia conocimiento en materia de transparencia. c. Conoce los procesos consultados. d. Demuestra con lenguaje profesional un grado de responsabilidad institucional de cumplir con la normatividad competente. e. Evidencia un compromiso público para dar cumplimiento a procesos institucionales de transparencia.

Color	Características asignadas
Amarillo	<p><i>a.</i> Medianamente, la respuesta es congruente con base en la pregunta.</p> <p><i>b.</i> Medianamente, evidenciaba conocimiento en materia de transparencia.</p> <p><i>c.</i> Mostraba el conocimiento parcial de los procesos consultados.</p> <p><i>d.</i> Manifestaba alguna redacción normativa en la materia de transparencia para dar respuesta a la consulta.</p> <p><i>e.</i> Argumentaba de manera parcial un compromiso público de dar cumplimiento a procesos institucionales de transparencia.</p>
Rojo	<p><i>a.</i> Demuestra evasiva a la pregunta.</p> <p><i>b.</i> Menciona que no es competencia de la institución la variable consultada.</p> <p><i>c.</i> Justifica ante una negativa de respuesta.</p> <p><i>d.</i> Declara tácitamente el desconocimiento de la transparencia en su institución.</p> <p><i>e.</i> Delega toda competencia al INAI, declarándose órgano incompetente para dar atención al cuestionamiento.</p> <p><i>f.</i> Expresa que se cumple pero sin dar detalles de lo solicitado.</p>

FUENTE: elaboración propia

4. Análisis de resultados: permeabilidad de la transparencia en organizaciones públicas

Los resultados de la encuesta aplicada a las organizaciones públicas, las cuales incluyen a las dependencias, órganos autónomos y organismos descentralizados del sector público exhiben que:

A. Concepto de transparencia al interior de las instituciones

Se observa heterogeneidad en el concepto de transparencia y sus posibles alcances al interior de las organizaciones. Esto implica que, aunque las organizaciones tengan definido el concepto de transparencia, el tipo de respuestas emitidas exhiben diferencias.

De manera general, la mayoría de las instituciones consultadas se limita a dar una definición propia de cómo concibe la transparencia; remite la consulta a la normatividad, señala artículos de la ley en donde se puede encontrar un concepto, o comunica que no tiene facultad para emitir una definición ya que, se dice, es competencia del INAI.

Aquí la institucionalización está ubicada prioritariamente en normas y leyes, y no como un concepto homogeneizado al ser una organización pública.

En general, se esperaba que las respuestas tuvieran un carácter no normativo; más bien se trataba de socializar un concepto de la práctica administrativa cotidiana, con un lenguaje llano para el ciudadano que está requiriendo esa definición.

La mayoría de las organizaciones encuestadas señaló que sus respuestas estaban sustentadas en disposiciones jurídicas, como el artículo 60. de la CPEUM.

B. Elementos conceptuales y empíricos del concepto de transparencia

El propósito consistió en identificar si en las instituciones se podía analizar una diferenciación entre la normatividad y la aplicación como gestión pública del concepto de transparencia. De manera general, la mayoría de las organizaciones manifiestan a la normatividad, “el derecho”, como elemento principal de delimitación de sus acciones. La asumen como un conjunto de principios y normas, en este caso, que regulan todo lo concerniente a su actuar. Esto es importante porque se tiene institucionalizada a la transparencia como un estado de derechos y obligaciones del Estado, pero que finalmente le delegan la competencia y responsabilidad de todo al INAI.

C. Políticas públicas que ha diseñado la institución para fortalecer la transparencia

Las instituciones manifiestan no tener ningún compromiso o competencia para establecer acciones de transparencia. La Secretaría de Bienestar (SB), como la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y medianamente la ASF, expresan que ellas realizan acciones en alguna modalidad para que internamente se propicie una cultura de la transparencia. Es decir, las respuestas permiten identificar que han llevado a cabo de manera independiente al INAI un modelo de permeabilidad para fomentar acciones que en el actuar cotidiano conlleven a mejores resultados y orden para un proceso de rendición de cuentas.

Desde el punto de vista de la NGP, toda acción que favorezca a mejorar el desempeño de las instituciones será recompensada por el incremento de legitimidad y confianza en la ciudadanía. De allí que la transparencia también surja al interior de cada organización para mejorar sus procesos y alcanzar efectivamente sus resultados. Por lo anterior, es necesario que los organismos públicos se desvinculen de la creencia de que una política pública en materia de transparencia debe ser instaurada por el INAI.

D. Implementación de instrumentos para la transparencia por la institución

Esta variable se refiere al marco normativo que indica el conocimiento de las disposiciones jurídicas o administrativas para estructurar una gestión administrativa con base en un principio de transparencia. La mayoría de las organizaciones encuestadas señaló que sus acciones tienen sustento en disposiciones y ordenamientos jurídicos, como lo son el artículo 6o. de la CPEUM, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIIP) y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), con sus respectivos reglamentos. Cabe señalar que sólo el Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifotel), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), el Instituto Nacional Electoral (INE), la CNH y ASF mostraron un mayor conocimiento en las disposiciones jurídicas o administrativas.

E. Evaluación de la transparencia al interior de la institución

Esta variable contribuye a identificar el grado de permeabilidad de la transparencia en la gestión interna de las instituciones. Muchas instituciones respondieron que no tienen funciones o competencias para establecer mecanismos de evaluación interna. Como se ha mencionado en las variables anteriores, las organizaciones se excusan de tener una responsabilidad al indicar que es competencia del INAI; con excepción de todos los órganos autónomos, quienes de manera asertiva mencionaron mecanismos con los que cuentan y operan internamente en las áreas de transparencia. Si bien el INAI da seguimiento al grado de cumplimiento de los sujetos obligados, es importante que las instituciones gubernamentales lo asuman como una responsabilidad al interior. Por lo que es necesario reforzar que la transparencia gubernamental también se pueda implementar desde el interior de estas.

F. Resultados en la aplicación de las acciones de transparencia en la institución

Esta variable está estrechamente relacionada con la variable número cinco, relativa a los instrumentos internos existentes para dar seguimiento a la gestión con base en principios de transparencia. Cabe destacar que, en esta variable, la CNH indicó la existencia de resultados al aplicar acciones de transparencia al interior del organismo, seguido nuevamente de algunos órganos autónomos como el Ifotel, INE, Inegi y Banxico. Esto a diferencia de las dependencias de la AP federal, cuya escasez de acciones puede deberse a dos

situaciones: a una falta de acompañamiento por parte del INAI, o a una falta de cumplimiento por estas dependencias.

G. Procesos internos de mejora a favor de la transparencia

Esta variable indica el grado de avance que tienen las instituciones al trabajar en pro de la transparencia. En ese sentido, los organismos calificaban como un logro el cumplimiento de atención de solicitudes de información en tiempo a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, así como de atender oportunamente la carga de información de transparencia proactiva a través del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPO). Así se indicó con el resultado de: Secretaría de Salud (SSA), SB, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), Ifetel, INE, Inegi, Comisión Federal de Electricidad (CFE), CNH y ASF.

Es una meta significativa el hecho de que los organismos públicos argumenten que cumplir con la transparencia es un logro institucional, en apego a la normatividad, y que le genera mayor visibilidad al exterior en reconocimiento a su esfuerzo. Sin embargo, les falta permear con una gestión pública de calidad, sustentada en principios de transparencia, que contribuya en mayor medida al conocimiento colectivo para la toma de decisiones. La actitud proactiva fue más manifiesta por las organizaciones autónomas, alejadas de la administración del Poder Ejecutivo.

H. Organigrama o grupo de trabajo que revise la situación de transparencia al interior de la institución

Esta variable indaga si estructuralmente existe un organigrama o grupo de trabajo que revise la situación de transparencia al interior de la institución, con la finalidad de comprobar la hipótesis de que entre mayor jerarquía orgánica tenga la atención de la transparencia, tendremos una mayor institucionalización interna. Se observó que todas las organizaciones públicas tienen un “Comité de transparencia”. El objetivo general del Comité es determinar las acciones tendientes a proporcionar la información prevista en la LGTAIP y en la LFTAIP, de conformidad con las funciones y atribuciones. Este Comité es parte fundamental de la comunicación entre ciudadanos y gobierno, y es aquí donde llegan los requerimientos públicos que solicitan información que está reservada, o que cuyas áreas de atención se declaran incompetentes para atender, como los recursos de revisión por la falta de entrega de información.

Prácticamente todos están cumpliendo con un Comité que, por normatividad, deben tener. Sin embargo, jerárquicamente no se cuenta con una es-

estructura específica que lleve la directriz de la política interna de transparencia; salvo en el caso de los órganos autónomos que delegan su facultad y rectoría a áreas de departamentos jurídicos de la institución.

I. Convenios con organizaciones público, privadas y sociales para fortalecer la transparencia

Para esta variable, prácticamente su único vínculo es con el INAI, con la salvedad de casos muy destacados como son: SSA, que ha buscado una colaboración con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). El Coneval manifiesta que estableció un convenio con la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA), el INALI, gobiernos estatales, organismos internacionales y nacionales y sector académico. Por su parte, el INE manifiesta la celebración de un contrato para realizar una campaña de sensibilización en materia de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y gestión documental para el personal del ese instituto.

La postura más abierta la tienen las organizaciones que no dependen del Poder Ejecutivo. Los organismos públicos autónomos practican una vinculación proactiva en materia de transparencia con otras organizaciones. Esto conduce a incrementar los conocimientos, la capacitación y el aprendizaje en el marco de referencia de la transparencia pública.

J. Relaciones interinstitucionales en torno a la transparencia

La presente variable se refiere a la relación entre las distintas instituciones a efecto de crear acciones que potencien un mejor ejercicio de transparencia pública, y fortalecer las buenas prácticas administrativas. En efecto, como se pueden observar los resultados, encontramos que sólo dos instituciones manifiestan un avance de relaciones y vínculos entre pares. Estas son la CNH y la ASF; el resto manifiesta no tener competencia en ese tema, ya que es una función y facultad exclusiva del INAI.

K. Criterios para atender los requerimientos de transparencia

En la presente variable se pretendía encontrar respuestas afirmativas al cuestionamiento, ya que, si las instituciones están vinculadas a la transparencia, al atender solicitudes de información con una transparencia proactiva, normativamente se les solicita cargar en el SIPOT, en el cumplimiento de la LGTAIP y LFTAIP. Por ende, ellas deberían de responder que ciertamente tienen sus procesos estandarizados y con determinada calidad. Sin embargo, únicamente la CNH y la ASF manifestaron hacerlo.

Con las respuestas analizadas, nos ubicamos en un comparativo entre lo formal y lo real, la cantidad versus la calidad. Todas las organizaciones públicas pueden cumplir en tiempo y forma, pero puede ser que entreguen cualquier información, con las características que las instituciones consideren por sus usos y costumbres, si es certera o fiable, real o no. Cabe aclarar que se desconoce si existe un área del INAI que revisa, valida y autoriza los informes que emiten las dependencias públicas, por un lado; y por otro, si se tuviera que plantear qué tipo de área o ente al interior del INAI hace efectivo el debido cumplimiento de este factor solicitado por la ley.

L. Mecanismos de transparencia al interior de la institución

Aquí toma relevancia el SIPOT. Este sistema contiene un conjunto de información pública que deben registrar los sujetos obligados; es decir, las organizaciones que reciben recursos públicos. Se cuestiona no la cantidad y el nivel de cumplimiento, sino la calidad y utilidad de la información.

En síntesis, la mayor parte de las respuestas analizadas indicaron cierto grado de conocimiento del marco normativo; relacionan la transparencia con un elemento que es el cumplimiento de la transparencia proactiva en el SIPOT, como de la atención oportuna de solicitudes de información que llegan por parte de la ciudadanía. Como parámetro generalizado, es evidente la desvinculación con los compromisos de garantizar la transparencia al interior de las organizaciones, al asumir que el INAI es el único responsable de los procesos de garantía del derecho al acceso a la información pública funcione o no, y todas las nuevas acciones deben ser promovidos por este último.

A continuación, se presenta la calificación final del semáforo de todas las organizaciones públicas analizadas.

Tabla 2.
 Nivel de permeabilidad institucional de la transparencia

Organizaciones públicas	Nivel de permeabilidad de transparencia
Secretaría de Educación (SEP)	Rojo
Secretaría de Salud (SSA)	Amarillo
Secretaría de Bienestar (SB)	Rojo
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)	Amarillo
Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	Rojo
Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel)	Amarillo

Organizaciones públicas	Nivel de permeabilidad de transparencia
Instituto Nacional Electoral (INE)	Ambar
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)	Ambar
Banco de México (Banxico)	Rojo
Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece)	Rojo
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	Rojo
Comisión Reguladora de Energía (CRE)	Ambar
Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)	Ambar
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Verde
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)	

FUENTE: elaboración propia

La tabla 1, muestra que los siguientes organismos gubernamentales: SEP, SB, CNDH, Banxico, Cofece y CFE, tienen acciones limitadas en materia de transparencia; mientras que la SSA, Coneval, Ifetel, INE, Inegi, CRE y CNH trabajan parcialmente con elementos de transparencia, siendo la ASF el único organismo gubernamental que tiene más permeada la transparencia. Cabe destacar que, conforme a esta clasificación, el INAI no contestó el cuestionario evitando el principio de máxima publicidad en contraste con el resto de las instituciones. Esta información permite concluir que hay mucho trabajo pendiente en las instituciones públicas, por lo menos en las secretarías de Estado, que genere mecanismos en pro del correcto ejercicio en sus procesos de gestión pública. En este contexto, es importante deslindar parte de la responsabilidad que todas le asumen al INAI como el único responsable y promotor de las buenas prácticas para la correcta implementación de la NGP en los temas de transparencia.

III. Conclusiones

En esta investigación se denominó “órganos garantes” a tres instituciones que por ley tienen entre sus funciones contribuir a la consolidación de los procesos de la NGP, con un enfoque de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. La aportación de la SFP, la ASF y el INAI, en cierta medida han contribuido a propiciar cambios institucionales en la función administrativa en el Estado mexicano, los cuales son insuficientes considerando el tiempo de implementación del modelo de la NGP y los mecanismos para la transparencia.

Estas organizaciones públicas, diversas en funciones y atribuciones, complementan el esquema organizacional del Estado mexicano. Transparentar el uso del gasto público se convierte en una obligación del Estado y un derecho de la ciudadanía; motivo por el cual la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información son instrumentos de gestión pública relevantes porque fortalecen la democracia, incrementan el valor de lo público, aperturan la discusión de lo público y robustecen la participación activa de la sociedad.

Sin embargo, a pesar de que se han emprendido diversas reformas desde el Estado, identificamos en el análisis cualitativo un conjunto de limitaciones que impiden realizar de forma eficaz y eficiente el ejercicio de la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. A nivel del entramado organizacional de estas instituciones, se puede argumentar la poca efectividad de vinculación entre tres aparatos administrativos como son la SFP, la ASF y el INAI. Esta desarticulación organizacional impacta negativamente en la consolidación de un Estado plenamente democrático; y da como resultado posibles limitaciones, deficiencias y discrecionalidad en el actuar público.

Cabe destacar que la ASF proporcionó información con el principio de “máxima publicidad”, privilegiando un lenguaje no técnico. Por su parte la SFP ha fortalecido la visibilidad y credibilidad de la gestión pública a través de sus órganos de control interno, con la necesidad de preservar la profesionalización del servicio público, un elemento trascendente de la NGP para poder darle calidad, efectividad y eficiencia a la gestión pública. Como principal promotor del derecho de acceso a la información, el INAI no se ha visto fortalecido al interior de este, ni tampoco ha propiciado una sinergia proactiva al exterior de todo el conjunto de las organizaciones públicas. En las respuestas obtenidas, no se muestra fehacientemente la incorporación del INAI en algunas fases de la gestión pública de los aparatos administrativos. El INAI debe ser una institución que constantemente capacite en esta materia, regularmente acompañe a los distintos actores sociales y habitualmente institucionalice la transparencia en el Estado. El INAI debe ser más dinámico y proactivo en su quehacer público y no tanto de enjuiciador de los grados de cumplimiento, ya que se le ha asignado en la práctica un rango de órgano jurisdiccional.

Es importante subrayar que el INAI mostró reticencias y argumentos jurídicos de que las preguntas enviadas no tenían elementos válidos para ser contestadas en el ámbito de su competencia, evitando así el “principio de máxima publicidad” —en contraste con el resto de las dependencias—. Esto es una muestra de que el derecho de información es limitado, porque el INAI, al ser un órgano garante de la transparencia, no está cumpliendo con sus funciones de manera efectiva. Sus respuestas prácticamente fueron nulas y argumenta-

das por limitaciones jurídicas por parte del solicitante; lo anterior es un claro ejemplo de distanciamiento institucional con el ciudadano.

Como resultado de este trabajo no se encontró solidez en algunas organizaciones públicas en materia de transparencia; la mayoría mostró diversos argumentos, distintos tramos de control e interpretaciones diferentes del marco normativo de los procesos de transparencia. La implementación de la transparencia dista mucho del diseño y marco normativo motivo por el cual se estructuró. Se muestra una disociación de las organizaciones públicas sobre el término de transparencia y los efectos positivos que otorga en la discusión pública.

En este sentido, desde la perspectiva de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, esta investigación contrastó las posturas y distintas realidades institucionales al revisar cómo se gestionan al interior de dichas dependencias los instrumentos referidos. Por lo anterior, resulta fundamental socializar el conocimiento, para empoderar a la sociedad hacia nuevas relaciones de interacción con la gestión gubernamental. De esta manera, el nivel de exigencia de los ciudadanos se incrementa y consolida un nuevo camino para fortalecer los derechos humanos; principalmente en saber el uso y destino de los recursos públicos que vienen principalmente de impuestos de la sociedad que recauda el Estado mexicano. Hasta el momento, la vinculación del aparato administrativo ha sido poco eficaz con otros actores relevantes; entorno que obliga a una mayor apertura en la comunicación y constante revisión de los procesos gubernamentales que se han implementado en México.

IV. Bibliografía

- Aguilar, A., Caamal, I. y Portillo, M. (2018). Políticas públicas para los municipios más pobres de México. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 28(51), 1-24.
- Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Araiza, V. (2017). *El ciudadano frente a la información del sector público en México* [tesis de doctorado, Universidad Nacional Autónoma de México]. <http://132.248.9.195/ptd2017/octubre/0766826/Index.html>
- Arellano, D. (2002). Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Reforma y Democracia*, (23), 7-40.

- Arellano, D., Lepore, W., Zamudio, E. y Blanco, F. (2015). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas*. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Cejudo, G. (2011). *La nueva gestión pública*. Centro de Investigación y Docencia Económica
- Dussauge, M. (2016). Introducción. En M. I. Dussauge (comp.), *Gestión para resultados* (pp. 17-63). Grupo editorial Siglo XXI.
- Figueroa, R. y Hernández, R. (2018). Calidad de la democracia y políticas públicas para el fortalecimiento del Estado de derecho. En R. Figueroa y M. González (Coords.), *Desafíos para la calidad para la democracia y las políticas públicas para el fortalecimiento de la gobernabilidad en México* (pp. 33-62). Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma, Juan Pablos Editor.
- Garduño, G. (2017) Seguridad en democracia: hacia la nueva gestión pública. En A. Villarreal, J. Chaires y D. Haro (Coord.), *Derechos Humanos y Seguridad en Democracia* (pp. 15-43). Universidad de Guadalajara.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI (2020b). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAI) 2019. Comunicado de prensa núm. 273/20 17 de junio de 2020. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/ENAI/ENAI2019.pdf>
- Medranda, N. (2017). *Calidad y transparencia en la información y comunicación que se emite a través de las páginas webs de los municipios: comparación de caso Ecuador y España* [tesis de doctorado, Universidad Autónoma de Barcelona]. <https://www.tesisenred.net/bitstream/handle/10803/458654/njmm1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Merino, J. (2018). *Opacidad y corrupción: las huellas de la captura*. Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Merino, J. (2021). *Transparencia y rendición de cuentas en el marco de la nueva gerencia pública en México: una aproximación interinstitucional* [tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa].
- Moreno, S. (2011). *La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- Ochoa, H. y Montes de Oca, Y. (2004). Rendición de cuentas en la gestión pública: reflexiones teóricas. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(27), 455-472.

- Peschard, J. (2016). *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Reyes, G. (2017). *La transparencia, el gobierno abierto y sus enemigos. Una visión desde los municipios del Estado de México 2005-2015* [tesis de doctorado, Universidad Autónoma del Estado de México]. <http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/65455/GABRIEL%20REYES%20JARAMILLO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Romeu, J. (2018). *El principio de la transparencia en la actividad contractual de la administración pública. Especial referencia a la administración local* [tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid]. <https://eprints.ucm.es/49535/1/T40375.pdf>
- Sánchez, R. (2018). *La toma de decisiones del Instituto de Transparencia y Rendición de Cuentas de México: un análisis de los perfiles, aprendizajes y resultados, 2003-2015* [tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa]. <http://tesiuami.izt.uam.mx/uam/aspuam/presentatesis.php?recno=22653&docs=UAMI22653.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020). *Manual de programación y presupuesto*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/548272/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2020_240420.pdf
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schröder, P. (2006). *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Naumann. <https://reial.org/uploads/biblioteca/44dbee76837e79a6c07bb8219d021843.pdf>
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Instituto Federal Electoral.
- Villalobos, A. (2013). *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: una propuesta para los gobiernos locales*. Instituto Nacional de Administración Pública.

Comentarios jurídicos

La economía de la ley de publicidad de México de 2021

Economics of the 2021 Mexican Advertisement Law

Gabriel Martínez

 <https://orcid.org/0000-0002-3692-3339>

Instituto Tecnológico Autónomo de México. México
Correo electrónico: jose.martinez.gonzalez@itam.mx

Recepción: 26 de abril de 2023
Aceptación: 7 de agosto de 2023

Resumen: Esta investigación estudia las motivaciones económicas de la Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indebidas en Materia de Contratación de Publicidad, publicada en 2021. El análisis se basa en las teorías económicas relativas al riesgo moral en la contratación y a las plataformas en red. Se describe el funcionamiento en general de la industria de publicidad y se documenta la estructura de la industria en México. La predicción principal de la economía de redes en plataforma es que las empresas buscan la mezcla de precios en cada lado del mercado para optimizar sus resultados, y pueden cobrar poco o incluso debajo de costos a medios o anunciantes que les ayudan a ampliar su red. Típicamente, sirven a editores y a anunciantes. La ley de publicidad establece prohibiciones absolutas para que una empresa atienda editores y anunciantes, y para que haga intermediación de espacios, y asigna a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) la función de hacer cumplir la ley. Sin embargo, las conductas planteadas por la iniciativa que derivó en la ley no son de competencia económica, ni son en general indebidas. Las prohibiciones absolutas que se establecen, de aplicarse, afectarían no sólo a las agencias tradicionales, sino que obligaría a la escisión de las grandes plataformas digitales que son propiamente intermediarias en mercados de publicidad.

Palabras clave: publicidad, competencia económica, riesgo moral, plataformas, México, intermediación.

Abstract: This research studies the economic motivations of the Law for the Transparency, Prevention and Combat of Improper Practices in Advertising Contracting, published in 2021. The analysis is based on economic theories relating to moral hazard in contracting and networked platforms. It describes the general functioning of the advertising industry and documents the structure of the industry in Mexico. The main prediction in the economics of platform networking is that companies look for the price mix on each side of the market to optimize their results and can charge lit-

tle or even below costs to media or advertisers that help them expand their network. Typically, they serve publishers and advertisers. The Advertising Law establishes absolute prohibitions for a company to serve publishers and advertisers, and to broker spaces, and assigns to the Federal Economic Competition Commission the function of enforcing the law. However, the conduct raised by the initiative that led to the law is not of market abuse, nor are they per se illegal. The absolute prohibitions that are established, if applied, would affect not only traditional agencies, but would force the breakup of large digital platforms that are properly intermediaries in advertising markets.

Keywords: advertisement, competition, moral hazard, platforms, Mexico, mediation.

Sumario: I. *Introducción*. II. *El mercado de agencias de publicidad*. III. *La economía de la publicidad*. IV. *Conclusiones*. V. *Bibliografía*.

I. Introducción

Ésta es una investigación sobre las motivaciones económicas de la “Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad” (ley de publicidad) de México, que entró en vigor en 2021. Proscribe conductas que en ocasiones pueden ser ilegales pero que por sí mismas son legales y conducentes a la mejor realización del comercio de publicidad. Fue seguida por regulaciones de la Comisión Federal de Competencia Económica para su aplicación. Establece un régimen de control directo sobre las agencias de publicidad que es único en el mundo. Intentar aplicarla llevará persistentemente a conflictos. Es incongruente con el funcionamiento normal de la industria. La ley no atiende a los temas más relevantes en la actualidad, los asociados con el funcionamiento de las plataformas digitales.

La estructura de la industria de publicidad se forma a partir de editores-medios que desean monetizar el valor de su producción, y marcas-anunciantes que desean hacer llegar mensajes al público. Las agencias de publicidad son uno entre varios intermediarios que llevan a cabo funciones especializadas para mejorar el empate entre esos dos sectores. En la actualidad, la publicidad digital absorbe cerca de la mitad del gasto en México y crece más rápido que la publicidad tradicional. A nivel global, la publicidad digital superó en valor a la tradicional antes de la pandemia de COVID; los países más conectados alcanzaron niveles arriba del 60% (Statista, 2022). La visión popular o tradicional de una agencia con ejecutivos y creativos que venden servicio a corporaciones permanece en el imaginario popular, por ejemplo, en la serie *Mad men*. Sin embargo, la realidad es ya dominada por el mundo digital y el perfil de las empresas se modificó de forma sustancial.

Los aspectos específicos por discutir de la ley de publicidad son los siguientes:

- Confundir la posibilidad de riesgo moral con la presunción de que toda actividad de intermediación es fraudulenta. De este supuesto se derivan las siguientes restricciones.
- Limitar las formas de compensar por los servicios mediante regulación a contratos privados.
- Obligar la escisión de empresas entre compradores y vendedoras de publicidad.
- Copiar la legislación francesa sin considerar el andamiaje institucional, incluyendo la aplicación sólo a empresas grandes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la ley de publicidad (SCJN, 2023) a partir de controversias constitucionales planteadas por la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Lo hizo por violaciones al procedimiento legislativo, pues no se dio participación a todos los grupos parlamentarios en condiciones de libertad e igualdad, las reglas de votación no se aplicaron correctamente, y hubo irregularidades en las sesiones de las comisiones dictaminadoras. La corte no votó sobre el contenido sustantivo, lo que deja viva la discusión sobre cómo atender el problema de riesgo moral en la industria de publicidad. La iniciativa legislativa se presentó por el grupo parlamentario de Morena, el partido en el poder; en vista de que la invalidación judicial es por infracciones procedimentales, no sería inesperado que el tema sea retomado por el legislativo.

La sección II describe el ámbito de las agencias de publicidad tradicionales en México; la sección III presenta un análisis económico del mercado publicitario con énfasis en el país y en los temas de la ley de publicidad, y la sección IV presenta conclusiones.

II. El mercado de agencias de publicidad

Es posible distinguir dos componentes en cualquier actividad publicitaria: el editor y las marcas. El editor produce contenido que es interesante (tiene algún valor) para el público; en ocasiones lo financia principalmente con pagos de consumidores (por ejemplo, el caso de novelas o libros de texto), y en otros requiere de publicidad para monetizar la demanda (por ejemplo, radiodifusoras abiertas que no tienen posibilidad de cobrar). Los editores son de muchos tipos: periódicos y revistas impresas, *blogueros*, *influencers*, páginas *web*, ra-

diodifusores y otros que producen contenidos a cambios de los cuales desean obtener ingresos monetarios. Las marcas pertenecen a empresas, gobiernos y otras organizaciones que están dispuestas a pagar por hacer llegar sus mensajes al público, lo que hacen mediante los editores. Por brevedad, se emplean los términos “marca” y “empresa” aun cuando se trata de símbolos o instituciones públicas que caben en otra categoría legal, por lo que no debe inferirse que se emplean esos términos en el sentido más preciso de las legislaciones mercantiles y de propiedad intelectual.

Los dos componentes mencionados emplean intermediarios porque hay valor en la especialización: diseño de campañas, relaciones con medios, conocimiento de mercados, y otros procesos. Entre los intermediarios destacan las agencias de publicidad y las redes. Las agencias son especialistas en el diseño y administración de campañas, y son contratadas por los anunciantes. Las redes son empresas que tienen relaciones con medios y agencias los que típicamente adquieren inventario de espacios y facilitan a las agencias encontrar lo que necesitan para llevar a cabo una campaña. Actualmente, las redes comenzaron a ser desplazadas por la publicidad programática, que tiende a emplear mecanismos de subasta para asignar espacios. El concepto de publicidad programática comprende el uso de anuncios digitales en forma automatizada, y se estima que 89 % de la publicidad digital sigue este modelo. En tratándose de una actividad comercial no regulada, las empresas suelen integrar verticalmente algunos procesos y subrogar otros

1. Estructura de la industria en México

La industria de la publicidad incluye anunciantes, editores y agencias de publicidad, pero también otros intermediarios y proveedores de servicios. La ley de publicidad toma un concepto estrecho de intermediarios y se refiere sólo a las agencias de publicidad tradicionales. No se considera la competencia entre medios ni se prevé el trato a las plataformas de búsqueda y venta (Google, Amazon, Walmart y otras muchas), que son los más grandes intermediarios de servicios publicitarios en la actualidad. En lo subsiguiente usamos el término “industria de publicidad” para referirnos al sentido estrecho que emplea la ley, pero eso es sólo para evitar repetir esta aclaración.

La industria mexicana de publicidad está compuesta por empresas en general pequeñas y medianas y algunas grandes. No se identifican economías de escala que lleven a alguna agencia o coalición a ser dominantes en el sentido económico. Según el más reciente censo económico, la actividad “servicios de publicidad y actividades relacionadas” empleaba 88,199 personas, de las cuales 56,420 estaban en agencias de publicidad. La producción bruta total fue

\$32,681 millones, de los cuales \$22,872 millones correspondieron a las agencias (apenas un poco más de mil millones de dólares). Había 7,699 unidades económicas, de las cuales 3,943 eran agencias de publicidad (INEGI, 2019).

Para fines de un análisis de competencia económica, puede señalarse que 80% de las unidades eran agencias pequeñas (10 trabajadores o menos) y tenían 24% de los ingresos por suministro de bienes y servicios. Las más grandes (un poco más de 40 empresas con más de 250 empleados) eran 1.1% de las unidades y tenían sólo 19% de los ingresos, a pesar de tener 36% de los empleados. Esto se debe a que los ingresos por empleado eran más elevados en las agencias medianas.

Otra fuente indica un gasto anual en publicidad ligeramente superior a los 4,000 millones de dólares en años recientes antes de la pandemia (PWC, 2021, 2022); la cifra del INEGI de producción bruta de las agencias de publicidad es menos de una tercera parte. La explicación es que la cifra del INEGI son los ingresos de las agencias, mientras que la otra incluye los ingresos de los editores. Es decir, INEGI define industria de publicidad en un sentido más cerrado y no incluye los pagos de anunciantes a medios; por ejemplo, el pago del anunciante a un periódico o radiodifusora no entra como ingreso de la agencia en la estadística del INEGI.

Cabe resaltar diferencias del sector de agencias de publicidad con la economía en general (los datos provienen de los censos económicos y se resumen en la tabla 1):

- 1) Predominan las empresas medianas. Para el promedio de empresas de todo el país, la tercera parte de los empleados está en empresas grandes o pequeñas, y otra tercera parte en medianas, mientras que en las agencias de publicidad casi la mitad del empleo corresponde a empresas medianas.
- 2) Las empresas grandes no pagan más a los empleados que las medianas. En la economía en general, hay un patrón fuerte de elevación de remuneraciones promedio por tamaño de empresa, mientras que en agencias de publicidad la dispersión es menor y sólo las agencias pequeñas tienen una cifra claramente menor, pero las medianas pagan mejor que las grandes, en promedio.
- 3) La publicidad es intensiva en capital humano. Al revisar el cociente de remuneraciones a ingresos totales, se encuentra que en la economía en general el valor está entre 6% y 9%, mientras que en las agencias el promedio es 17% y va de 10% en pequeñas empresas a 34% en las grandes. Esto refleja que la industria de la publicidad es intensiva en

capital humano con respecto a la economía en general. Además, se observa un cociente mucho mayor en agencias grandes.

- 4) El perfil del personal de las agencias está cambiando hacia personal menos calificado. De 2003 a 2018, el personal empleado por las agencias creció 123%, mientras que el de las empresas en general lo hizo en 67%. Sin embargo, los ingresos de las agencias aumentaron en 129%, que es un incremento inferior al de las empresas en general, que fue 161%.

Tabla 1
 Personal ocupado y producción bruta total de todas las empresas y de las agencias de publicidad 2003-2018 y cambio porcentual con respecto a 2003

Año	Concepto	Personal ocupado total	Cambio respecto a 2003 (porcentaje)	Ingresos totales por suministro de bienes y servicios (millones de pesos)	Cambio respecto a 2003 (porcentaje)
2018	Total nacional	27,132,927	67 %	29,416,275	262 %
2013	Total nacional	21,576,358	33 %	17,265,874	112 %
2008	Total nacional	20,116,834	24 %	14,806,593	82 %
2003	Total nacional	16,239,536	0 %	8,129,809	0 %
2018	Agencias de publicidad	56,420	124 %	22,865	230 %
2013	Agencias de publicidad	48,340	92 %	16,105	132 %
2008	Agencias de publicidad	44,344	76 %	12,655	83 %
2003	Agencias de publicidad	25,233	0 %	6,932	0 %

FUENTE: Elaboración del autor con datos de INEGI, Censos Económicos. Las agencias de publicidad constituyen la clase 541810

Tabla 2

Distribución por tamaño de empresa del personal ocupado, ingresos, unidades económicas e inversión; remuneraciones promedio del personal y cocientes de remuneraciones e inversión a ingresos

Todas las empresas y agencias de publicidad								
Año Censal	Número de empleados	Personal ocupado (distribución por tamaño)	Remuneraciones promedio por empleado (miles de pesos)	Ingresos por suministro de bienes y servicios (distribución por tamaño)	Unidades económicas (distribución por tamaño)	Inversión total (distribución por tamaño)	Cociente de remuneraciones totales a ingresos (porcentaje)	Cociente de inversión a ingresos (porcentaje)
<i>Todos los sectores</i>								
2018	Todas	100%	77	100%	100%	100%	7%	3%
2018	0 a 10	37%	24	14%	95%	3%	6%	1%
2018	11 a 50	15%	64	15%	4%	5%	6%	1%
2018	51 a 250	16%	86	23%	1%	17%	5%	2%
2018	251 y más	32%	140	49%	0%	76%	9%	5%
<i>Subrama 54181 Agencias de publicidad</i>								
2018	Todas	100%	69	100%	100%	100%	17%	2%
2018	0 a 10	20%	49	24%	80%	18%	10%	1%
2018	11 a 50	24%	74	29%	16%	26%	15%	1%
2018	51 a 250	20%	79	28%	3%	49%	13%	3%
2018	251 y más	36%	71	19%	1%	8%	34%	1%

FUENTE: elaboración del autor con datos de INEGI, Censos Económicos.

Según la encuesta de la agencia Scopen (2021) aplicada a anunciantes, agencias creativas, agencias de medios y medios de comunicación:

- El gasto total en 2020 fue de 59,980 millones, lo que es comparable con las estimaciones de otras fuentes del tamaño del gasto en publicidad en México.
- El presupuesto promedio de las agencias fue \$154 millones en 2021: 15.9 % de las empresas son grandes y tienen presupuestos de más de \$300 millones; 34.1 % son medianas y tienen presupuestos de \$60 a

- \$300 millones; y 49.3 % son pequeñas, con presupuestos debajo de \$60 millones. Cabe señalar que el promedio en 2019 fue \$213 millones, de manera que hubo una disminución por la pandemia.
- El presupuesto se destinó en 44.7 % a la activación de ventas y 55.3 % a la construcción de marca.
 - Otra calificación del destino del presupuesto es la siguiente; 1) publicidad convencional, 36.2 %; 2) activación/promocional-CRM/relacional, 15.9 %; 3) digital, 47.9 %. Dentro de la digital, el gasto se dedicó a las siguientes categorías: 3.1) medios sociales e *influencers*, 29.2 %; 3.2) medios pagados digitales, 23.2 %; 3.3) buscadores (SEO/SEM), 16.6 %; 3.4) programática, 13.6 %; 3.5) e-comercio y sitios de mercado (*marketplaces*), 6.6 %; 3.6) 13.6 %; CRM (digital), 4.5 %; 3.7) otras, 6.4 %.
 - El cociente de gasto en mercadeo, comunicación y publicidad a la facturación fue sólo 0.3 %, que es bajo a nivel internacional (el promedio de 9 mercados en el documento es de 2.6 %).

La empresa PWC (2022) también prepara un reporte con información sobre el mercado de publicidad, aunque su enfoque es más amplio pues cubre en general el tema de entretenimiento y medios. En lo que toca a la publicidad, para 2022, el reporte estima lo siguiente:

- La publicidad en internet tiene un valor de \$3,913 millones de dólares (esta cifra incluye pagos a medios). La publicidad en internet se da mayormente en servicios móviles (más de 60 %), en servicios de *streaming* de video aproximadamente la cuarta parte) y el resto mediante internet fijo.
- La publicidad en televisión tiene un valor de \$1,774 millones de dólares.

Hacia 2023 se preveía un crecimiento de 14% en publicidad por internet, y una disminución de 0.5% de publicidad por televisión. La publicidad en exteriores también permanecerá estancada.

- Las empresas que se anuncian ya están recolectando en su mayor parte (53 %) datos de primera mano de sus clientes (*first party data*) para segmentar mejor sus campañas.
- La publicidad en exteriores tiene un valor de \$327 millones de dólares
- De la información de reportes privados destaca que la publicidad digital es ya cerca de la mitad del total, y la mayor parte de la digital va a medios sociales y medios pagados digitales. Los medios convencio-

nales (radiodifusión, exteriores, impresos) seguirán perdiendo participación.

Tanto de la información estadística como de la descripción del tipo de publicidad que se está haciendo en México, destaca que las agencias y redes de publicidad mantienen un rol importante aún en el ámbito digital, pero hay cambios estructurales en el mercado. Las redes siguen vigentes con cambios críticos. Las grandes plataformas digitales (Google, Yahoo!, Facebook, Apple y otras) hacen función de intermediación, pues ofrecen a los dos lados del mercado (editores-medios y anunciantes-agencias) las plataformas para acceder a los mercados de anuncios, y se llevan una comisión (mediante Google AdSense, Yahoo! Network, Facebook Audience Network Ads, y Apple Advertising, respectivamente). Además de esas grandes y más conocidas plataformas, surgieron otras redes especializadas conocidas como redes de anuncios (*Ad networks*) que sirven para que los editores-medios coloquen sus espacios publicitarios de manera más eficaz, y para que las agencias-anunciantes tengan mayor facilidad para adquirirlos.

2. Intermediación en la industria contemporánea

Entre el anunciante y el editor se pueden dar diversas funciones de intermediación, y la agencia de publicidad es sólo un engrane (Zawadzinski y Sweeney, 2022). Desde el advenimiento de la era digital se crean o fortalecen empresas intermediarias esenciales para el funcionamiento del mercado: redes de anuncios (*ad networks*) que compran para revender y mercados de anuncios (*ad exchanges*) que algunas plataformas usan para emparar compradores y vendedores; estos engranes son ofrecidos por las grandes empresas tecnológicas a anunciantes y agencias (lado de la demanda) y a medios (lado de la oferta) para acceder al mercado. A un mercado digital de anuncios típicamente llegan anunciantes-agencias a comprar espacios de editores mediante subasta. En mercados tradicionales la intermediación es predominantemente con agentes humanos pero el proceso comercial es el mismo: se da compra-venta de espacio con intermediación. En ambos casos la compensación al intermediario puede ser un porcentaje de las ventas, un porcentaje del costo del anuncio, una tarifa por transacción, un pago fijo o una mezcla de los anteriores, u otras formas. En la realidad hay más intermediarios. Por ejemplo, los escritorios de comercio de anuncios (*trade desk*) se dedican a organizar las compras digitales, en especial las programáticas, y pueden ser contratados por una agencia o directamente por un anunciante, o estar integrados en la estructura de la agencia.

Los editores ofrecen su inventario de espacios y datos a los anunciantes. Los anunciantes pueden ir con una agencia o pueden establecer procesos internos para acceder a las plataformas de redes de anuncios (*ad networks*) o mercados de anuncios (*ad exchange*). Estas dos instancias son propiamente intermediarios que de alguna forma tienen posesión de los espacios y los datos y cobran para que estos queden a disposición de los anunciantes-agencias.

El cambio tecnológico y en particular la creciente importancia de la publicidad en plataformas de Internet no elimina los conceptos básicos de editor que produce contenido y de anunciante que desea difundir una marca. Las empresas que dominan esas plataformas (por ejemplo, Google y Amazon) típicamente ofrecen plataformas para servir a los editores (llamadas plataformas del lado de la oferta o *SSP-supply side platform*) y otras que se enfocan a agencias y anunciantes (plataformas del lado de la demanda o *DSP-demand side platform*). Estas empresas tienen como modelo predominante para la venta de espacios algún tipo de subasta. Por ejemplo, la empresa Amazon le llama “puja en tiempo real” (*real time bid*). Estas empresas operan también plataformas de intercambio de anuncios, a donde llegan los editores mediante sus SSPs y las agencias y anunciantes mediante sus DSPs a realizar compraventas.

Las actividades de intermediación son inherentes a la industria de publicidad, y la imposición de restricciones excesivas tendrá un costo en bienestar al impedir actividades esenciales. La intermediación de espacios publicitarios es intensa en los mercados de publicidad.

III. La economía de la publicidad

Los modelos económicos dan tres funciones a la publicidad: 1) persuadir, al generar lealtad del consumidor a una marca; 2) informar, directa o indirectamente, sobre la existencia, precios y características de los productos; 3) complementar a los productos con “imágenes sociales” que elevan el valor del producto al consumidor (Belleflamme y Peitz 2015, capítulo 6 y Bagwell, 2007). El servicio de publicidad se da bajo estructuras de mercado e información que afectan la conducta de los actores. Las principales hipótesis que se plantean para estudiar la ley de publicidad son las siguientes:

- 1) La ley de publicidad se basa en el supuesto de que las conductas ilegales asociadas al riesgo moral prevalecen en forma extensa. El riesgo moral es una situación en que una de las partes en un contrato tiene información que afecta el desempeño del contrato, pero no tiene incentivos para revelarla a la otra parte, de manera que con el ocultamiento

obtiene beneficios. La literatura moderna tiene una de sus fuentes principales en el trabajo del economista finlandés Bengt Holmstrom (1979) y el concepto de riesgo moral juega un papel central en la amplia literatura sobre teoría de contratos.

- 2) Las agencias de publicidad son plataformas de dos o más lados. El concepto de plataforma es una entidad que atrae a agentes económicos y administra activamente los efectos de red entre ellos (Belleflamme y Peitz, 2015, sección 22.3; Belleflamme y Peitz, 2021). Esto es, existen efectos indirectos de red pues los usuarios de cada lado de la red valoran positivamente que el intermediario tenga más usuarios del otro lado: los anunciantes valoran acceso a más medios y que estos lleguen a públicos diversos y además valoran que la agencia represente un portafolio amplio de anunciantes. Una referencia clásica sobre cómo funcionan las plataformas de dos lados es Rochet y Tirole (2006), así como el artículo de los mismos autores sobre cómo compiten entre sí empresas que operan plataformas de dos lados (Rochet y Tirole, 2003).

1. El problema de riesgo moral

El problema de riesgo moral es inherente a cualquier contrato en que una parte puede ocultar información en su beneficio. El problema de fraude en anuncios lleva a algunas agencias a buscar mecanismos que eleven la confianza de sus clientes. La competencia entre agencias también es una fuerza para contener el problema de riesgo moral, pues los anunciantes siempre tienen la posibilidad de cambiar de agencia; las agencias son empresas pequeñas con respecto al tamaño de los anunciantes y medios, de manera que no tienen poder de negociación propio. Lo anterior no contradice que una agencia pueda ocultar a sus clientes información sobre pagos o rebates de los editores y disminuir la eficiencia general de la industria por pérdida de confianza.

La visión de una agencia como intermediario siempre presto a rasurar un poco al cliente tiene el problema de considerar al anunciante un receptor pasivo de cualquier cosa que la agencia le alimente. Al considerar a una agencia como un intermediario que da servicios a anunciantes y editores se obtiene una visión diferente.

La ley de publicidad confunde la posibilidad de que existan actividades fraudulentas con la presunción de que toda la actividad publicitaria es fraudulenta. El fraude es probable en cualquier actividad donde la asimetría de información permite a una de las partes ocultar defectos, errores, valores y otras características de una transacción. Algunos de los ejemplos que se han investigado sobre la prevalencia de riesgo moral son la profesión médica (pues

el médico puede ocultar errores en la prescripción), los asesores financieros (que pueden recomendar inversiones sabiendo que no son rentables), las empresas que emiten deuda y tienen riesgo de insolvencia (que no informan al mercado esos riesgos), la actitud de los pacientes ante los seguros médicos o de invalidez (que buscan pagos excesivos al simular enfermedad o invalidez), la actitud de los seguros médicos ante las reclamaciones de los pacientes (al denegarles pagos o acceso a servicios mediante artilugios administrativos) y la profesión legal (pues un abogado puede actuar en contra de su cliente intercambiado favores con terceros difíciles de identificar). En muchos de estos casos se dan regulaciones, códigos voluntarios de práctica o instituciones internas a las profesiones para mitigar el riesgo moral. Cuando el costo del riesgo moral es excesivo, es posible que los mercados no lleguen a formarse; esa es la situación, por ejemplo, de mercados de seguro de invalidez, que nunca se forman a nivel nacional en forma privada y usualmente requieren de fuertes regulaciones e inclusive participación estatal para funcionar.

2. Las agencias como plataformas de múltiples lados

La motivación usual para establecer un mercado de dos lados es que ambos grupos de usuarios prefieren interactuar con más agentes del otro lado de la plataforma. Una implicación principal de la existencia de efectos de red indirectos es que los precios de cada lado de la red se determinan conjuntamente, pues el objetivo del operador de la plataforma es maximizar el valor total del servicio que presta. Así, en algunos casos el operador puede poner precios bajos, cero, o inclusive subsidiar para atraer clientes, y monetizar el valor de la red mediante cobros a usuarios en el otro lado de la red.

En un ambiente dinámico, las empresas también deciden que tan amplia debe ser la plataforma que ofrecen. Pueden ofrecer una plataforma más amplia, que sirva a diferentes productos, lo que ahorra en costos fijos de desarrollo, pero puede traer la desventaja de disminuir las posibilidades de diferenciación de productos. En el caso de una agencia de publicidad, una plataforma más amplia puede ser un modelo publicitario, cuya aplicación a varios productos representa menores costos, pero que impide diferenciar de acuerdo con las necesidades de cada cliente (Ghosh y Morita, 2008).

La incertidumbre sobre el éxito futuro de la plataforma también incide sobre los costos y los precios. Una plataforma puede adoptar una estrategia de precios iniciales muy bajos para ampliar su cartera, y elevar los precios cuando logra desplazar a la competencia. Otras plataformas deciden cobrar poco o nada a un lado del mercado a cambio de atraer a muchos participantes, lo que eleva su atractivo hacia el otro lado del mercado. También es relevante

la situación en que una plataforma no sirve en exclusiva, sino que clientes y usuarios emplean simultáneamente otras plataformas (fenómeno conocido como *multihoming*).

Lo anterior significa que no es deseable o socialmente óptimo que las agencias vendan sus servicios al costo de producción. En las industrias de red, el valor marginal lo determina la demanda, no el costo. La publicidad es un bien de información, por lo cual su costo marginal de uso es cercano a cero (ya que se produjo, cuesta lo mismo si la ven un millón o cien millones de personas, o si no la ve nadie). Un medio con un espacio valioso lo puede cobrar muy caro, y un anunciante con buen producto puede recibir descuentos de los medios (por ejemplo, para atraer a otros anunciantes). Para la empresa que opera una plataforma de dos lados, el precio aplicado a un lado del mercado se determina en forma esencial junto al precio de otro lado del mercado. Imponer restricciones a la obtención e ingresos de un lado del mercado es una limitación fundamental a su capacidad de ofrecer servicios en forma eficiente y de competir. La presencia de efectos de red indirectos hace que fijar precios de cada lado de forma independiente no sea la mejor estrategia. La razón es que la presencia de más anunciantes eleva el valor de los servicios de la agencia para los editores, y si hay más editores, los anunciantes también ven elevado su valor.

La realidad es compleja pues las plataformas suelen ser de más de dos lados, y se puede dar competencia entre plataformas. Por ejemplo, una agencia puede tratar con editores tradicionales de radiodifusión y medios escritos, pero puede también tener que tratar con la oferta editores en redes sociales e *influencers* (la fracción de mercado en publicidad digital es mayor a los medios convencionales). Similarmente, la agencia enfrenta la posibilidad de que sus clientes ejerciten sus opciones de *multihoming*; es decir, que empleen sus servicios pero que desarrollen capacidades propias de mercadeo digital y que empleen servicios especializados para desarrollar cierta capacidad publicitaria.

En su conjunto, estos argumentos confirman que una agencia no sólo obtendrá ingresos de diferentes lados de su plataforma, sino que lo puede hacer mediante fórmulas complejas, bajando el precio a unos y subiéndolo a otros para buscar la optimización de sus ingresos.

3. Evidencia en la iniciativa sobre problemas de fraude

La Iniciativa busca eliminar tres conductas: 1) doble cobro de agencias a anunciantes y medios; 2) venta de espacios a agencias para su posterior reventa con sobreprecio; 3) servicios simulados o a precios superiores a los de mercado. La iniciativa no presenta evidencia o referencias que documenten

la prevalencia de estos problemas. Expresa lo siguiente: “[...]estas prácticas no corresponden formalmente a prácticas anticompetitivas sujetas al derecho de la competencia; son más bien prácticas fraudulentas, materia del derecho penal (tipificadas como malversación de fondos e incumplimiento de la obligación fiduciaria.” De ahí que cabe preguntar si estos problemas son estructurales a la industria, ¿su atención requiere de una intervención del gobierno?

La única evidencia que se cita como investigación es un artículo de una revista de internet. Argumenta que en algunas empresas hay empleados que solicitan un porcentaje mensual a las agencias para darles contratos; es un artículo sumamente breve que no contiene información factual, por lo cual debe considerarse más un artículo de opinión que un reportaje (Ramírez, 2017). Además, con tal ejemplo, la iniciativa debió concluir que existe un problema de corrupción del lado del anunciante, no de la agencia: la empresa que se anuncia tiene empleados que usan el poder de negociación de la empresa (anunciante) para hacerse de beneficios privados que no reportan a la empresa. Es decir, se debió en todo caso regular al anunciante, no a las agencias. Es un problema de empleados de un anunciante que obtienen sobornos de parte de agencias o medios para asignar un contrato; por ejemplo, un funcionario público tiene influencia sobre la asignación del presupuesto de comunicación social de una dependencia federal y recibe un soborno para asignar el contrato. La legislación francesa que se discute abajo si tiene el objetivo expreso de evitar prácticas corruptas de empresas francesas que sobornan en el extranjero a encargados de contratación pública, pero esta no es preocupación de la ley de publicidad, a pesar de que es una traducción literal de parte de la ley francesa.

Los tres problemas que motivan la iniciativa han sido señalados en el ámbito internacional. El problema más grave parece ser el de “fraude en anuncios” (en inglés, *ad fraud*), que consiste en el cobro por publicidad que no se lleva a cabo. Los problemas listados como 1) y 3) pueden estar en esta situación, y su control no es sencillo en ambientes digitales. Los problemas señalados con mayor frecuencia en un estudio de la Asociación de Anunciantes Nacionales de Estados Unidos son los siguientes: 1) fraude por tráfico no humano (se cobra por anuncios que llegaron a usuarios artificiales, a *bots*); 2) preocupaciones de seguridad de la marca (el anuncio llega a sitios que no son relevantes para el anunciante); 3) baja calidad del inventario (se llega a sitios de bajo impacto); 4) complejidad de administración de datos (el anunciante no logra discernir qué hay en la información); 5) dificultad para medir el impacto, 6) transparencia de precios y costos ocultos.

La reventa de espacios no puede considerarse en sí misma un problema. La función de “red de anuncios” es necesaria en el mercado y se daba desde

antes de la era digital. Siempre hay anunciantes que por su tamaño, habilidades o intereses prefieren acudir a un intermediario, y los editores también pueden encontrar que un intermediario les resuelve problemas de coordinación. No hay estudio académico o industrial alguno que indique que por sí misma la actividad de intermediación es dañina al mercado de publicidad, a los editores o a los anunciantes.

Tratándose de medios masivos, verificar un plan de medios es costoso. Las mismas agencias pueden carecer de medios para verificar la circulación de un medio escrito, el tráfico en un medio digital, el flujo de visitantes a un evento y otras métricas de servicio. Los anunciantes pueden emplear mecanismos de verificación para acotar el riesgo: 1) reportes de la propia agencia de publicidad; 2) verificación por el propio anunciante; 3) verificación por un tercero especializado. Adicionalmente, los editores pueden ser sujetos de auditorías para certificar la información que proporcionan.

El problema de verificación es inherente al proceso publicitario, pues el costo que enfrenta una empresa para comunicarse con sus clientes potenciales es lo que motiva la contratación de una agencia y de medios. La industria de publicidad contiene empresas especializadas en la verificación, tales como auditores de circulación (en medios impresos), medidores de rating (en radiodifusión) y otros. Con el advenimiento de la publicidad digital el problema evolucionó, pero es esencialmente el mismo. La industria de publicidad ha adoptado códigos de conducta y prácticas para mejorar la verificación. Sin embargo, la magnitud del mercado digital y la rapidez con que los mensajes se producen, distribuyen y consumen dificultan la medición, aún para las agencias.

Por ejemplo, la empresa Dentsu expidió un mecanismo de “lista blanca a la medida” y una “lista negra” para atender problemas de verificación de anuncios. La lista blanca permite al anunciante seleccionar destinos que satisfacen sus criterios de distribución y administración de riesgo a partir de una “lista calificada”. Ésta es una lista de dominios con calificaciones de verificación provista por Dentsu. El objetivo es permitir una planeación flexible de las campañas y emplear software sofisticado de verificación. La “lista negra” busca monitorear y detectar dominios ilegales y maliciosos en forma continua, con el fin de excluirlos como destino.

Por otro lado, la agencia es literalmente un agente: quien tiene el poder de negociación, si lo hay, es el principal, que en este caso es el anunciante. Los anunciantes seleccionan agencias, y no hay razón por la cual un anunciante grande, con poder de influir en las condiciones de contratación de un medio, lo vaya a compartir con una agencia de publicidad.

En conclusión, la Iniciativa no se sustenta en evidencia sobre la extensión de los problemas que busca resolver. Su única referencia es endeble y el pro-

ceso careció de elementos de consulta y de investigación sobre cómo se trata el problema en otros países.

4. Intermediación

La actividad de las agencias de publicidad tiene una gran diversidad. Algunas inclusive no compran o intermedian espacios. Otras lo hacen intensivamente, y se dan en el mercado las figuras de red de anuncios (*ad network*) y mercado de anuncios (*ad exchanges*) con el fin de facilitar la intermediación. Las agencias que intermedian lo hacen, emplean medios muy diversos. Algunos medios son inflexibles y de baja rotación, como los espectaculares en los caminos. Otros son altamente perecederos, como un anuncio que aparece en una página de Internet. Los efectos de los anuncios se comparan con los asientos de avión: en el momento del vuelo se tienen que usar o se pierde la posibilidad de monetizarlos. Por ello, para los anunciantes hay un valor de oportunidad en el acceso, y la demanda por acceso no se puede prever siempre. Un anunciante puede decidir ampliar una campaña y requerir espacios en medios, los cuáles pueden garantizar un intermediario; esto es bueno para los medios que aseguran ventas por anticipado, para los anunciantes que acceden en forma flexible a los espacios, y el intermediario lleva una compensación por ello.

El crecimiento de la publicidad digital genera la siguiente situación: una plataforma digital (por ejemplo, Google, Amazon), vende espacios publicitarios mediante subasta, pero también vende espacios preferenciales, que impulsan a ciertos productos y marcas. La prohibición que terceros contraten espacios para revender equivale a dar exclusividad a esas empresas para ofrecer espacios a la medida del anunciante; mientras la plataforma puede tratar libremente con anunciantes y editores, las agencias especializadas lo tienen prohibido.

En ámbitos tradicionales, la intermediación también es común. Por ejemplo, un agente puede tener la exclusividad para vender la publicidad de un estadio, de un centro comercial, de un evento deportivo (que en estos casos son los medios). También puede tener exclusividad para comercializar la imagen de un artista, deportista u otro personaje (que en este caso son los anunciantes-marcas). Los grandes anunciantes y medios pueden recurrir regularmente a las grandes agencias, pero medios y anunciantes más pequeños o especializados pueden recurrir a intermediarios por no tener la capacidad de contar con áreas especializadas para la comercialización. Los conceptos de “editor-medio” y “anunciante-marca” son amplios y las prohibiciones absolutas que establece la ley de publicidad proscriben este tipo de intermediación. Cabe citar la iniciativa de “innovación y elección americana en línea” que está ante

el Congreso de Estados Unidos (Cicilline, 2021). Su objetivo es prohibir que una empresa favorezca sus propios productos y servicios sobre su plataforma. Por ejemplo, si Amazon, Apple o Google contratan un evento deportivo o artístico, no podrían favorecer anuncios de sus tiendas minoristas o de sus servicios de software, tendrían que dar acceso a competidores bajo los mismos términos y podrían ser obligados a escindirse (por ejemplo, Apple no podría tener Apple TV y Apple Store, y Amazon no podría tener Amazon Prime y la tienda Amazon). Estas situaciones mezclan elementos de intermediación y monopolio. Si una plataforma compra los derechos sobre un evento deportivo, sus objetivos típicamente son revender los espacios publicitarios, así como promover sus propios productos. La competencia entre plataformas es el mecanismo que puede impedir que alguna de estas plataformas gigantes monopolice o adopte otras prácticas indebidas.

Una prohibición total de intermediación proscribía actividades legítimas bajo la presunción de que toda actividad de intermediación es fraudulenta. Las prohibiciones totales son justificadas cuando toda la actividad es dañina: intermediación de estupefacientes, intermediación de contrabando, intermediación de inmigrantes, intermediación de órganos humanos. Pero la intermediación de espacios publicitarios es una actividad que se da legalmente en forma histórica y voluntaria, sin que exista evidencia de demanda por la industria de regulación.

El mercado de publicidad funciona en general sin fraude. Según la encuesta para México de Scope (2022), 85% de los clientes está satisfecho o muy satisfecho con los servicios de su agencia creativa, y 88 % lo está con sus agencias de medios. El porcentaje de anunciantes que expresa deseo de cambiar agencia creativa es 10.4%, y el de cambiar de agencia de medios está en torno a 7%. Aproximadamente tres cuartas partes de los contratos privados se asignan mediante “licitación (pitch) con briefing”, lo que significa que las agencias presentan presupuestos, estrategias, ideas creativas y otros elementos, y que el anunciante decide. A diferencia del sector público, no hay obligación de elegir a quien ofrece menor precio, y se dan elementos subjetivos en la elección.

Si bien la posibilidad de ocultamiento de información por la agencia está presente, también es cierto que las empresas tienen relaciones repetidas que obligan a las agencias a tener cierta consistencia y prestigio. Según la encuesta de Scope (2022), la duración promedio de la relación con una agencia creativa está en México en torno a los cuatro años (el promedio de varios países es 4.4).

La ley de publicidad tiene el objetivo de elevar la transparencia, y en otros países una medida que se adopta es la obligación de revelar información. Por

ejemplo, que la agencia revele si recibe pagos de algún medio al cual van los anuncios, o la forma en que participa en las redes y los mercados de anuncios. Sin embargo, una prohibición total disminuirá la flexibilidad de los mercados e impedirá la realización de actividades benéficas para todas las partes.

La motivación de la ley de publicidad es combatir prácticas corruptas, pero la compraventa de espacios, como la de cualquier otro servicio, es en sí misma una actividad legítima que debe ser legal. No hay argumento alguno de daño al proceso de competencia, ni se presume que cada compraventa sea inherentemente corrupta. Prohibir actividades porque están sujetas a riesgo moral y porque se dan prácticas corruptas llevaría a prohibir una gran cantidad de actividades en que el proveedor tiene posibilidad de ocultar información al cliente: consultas médicas, asesoría legal, venta de seguros, campañas políticas y muchas otras. Sin embargo, la vasta mayoría de consultas médicas, venta de seguros y servicios legales se prestan en forma honesta, lo que no va en contra de que se adopten mecanismos de autorregulación y transparencia para disminuir el riesgo de uso indebido de la información que se tiene en forma privada.

Los otros casos internacionales que lista la Iniciativa se movieron hacia soluciones de autorregulación de la industria y de adopción de códigos de ética y mejores prácticas. Es el caso de la Asociación de Anunciantes Nacionales de Estados Unidos (ANA, 2016). La Iniciativa también señala la evidencia del Reino Unido, donde la autoridad de competencia evaluó el problema, pero no tomó acciones por considerar que no es un problema dentro de su ámbito. El único caso identificado en la iniciativa o por esta investigación de imposición de restricciones análogas a las establecidas por la ley de publicidad es la denominada Ley Sapin, de Francia (Republique Francaise, 2022). De la revisión de esa ley se desprenden dos conclusiones: 1) la ley de publicidad es una traducción de parte de la ley francesa, pues los artículos 4o. a 8o. de esta corresponden a los artículos 20 a 24 de la Ley Sapin; y, 2) la Ley Sapin es parte de una política más amplia de combate a la corrupción y tiene reglas no incluidas en la ley de publicidad que alteran en forma importante su aplicación. En particular, la ley francesa aplica sólo a empresas grandes (más de 500 empleados), y tiene un conjunto de medidas preventivas que no adopta la ley de publicidad.

También debe destacarse que al adoptar el texto regulatorio de la ley francesa pero no desarrollar el correspondiente andamiaje institucional, la ley de publicidad es una norma mucho más estricta. Destaca que la ley francesa tiene un carácter preventivo y aplica a empresas grandes, mientras que la ley de publicidad se guía por un principio *per se* y aplica a empresas de todo tamaño.

5. Competencia y la ley de publicidad

La ley de publicidad genera dos preguntas en el ámbito de la legislación de competencia. Primero, ¿existen condiciones para la realización de prácticas monopólicas por las conductas que la ley regula? Segundo, ¿son los procedimientos de la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE) adecuados a la atención de conductas que tipifica?

Sobre la primera pregunta, si el intermediario de publicidad tiene poder de mercado, puede incurrir en prácticas restrictivas hacia clientes o proveedores para elevar sus utilidades en forma ilegal. Sin embargo, el mercado en México no tiene empresas dominantes y con frecuencia las agencias que generan mayor valor por empleado son medianas o pequeñas. Es un ambiente en el cual los compradores (anunciantes), son usualmente mucho más grandes en ventas y personal que las agencias, y suelen tener un grado significativo de sofisticación empresarial. Similarmente, los editores (medios) también suelen ser más grandes que las agencias, además de que la televisión, los buscadores de internet y otros medios tienen niveles de concentración elevados en comparación a las agencias. Un elemento aún más importante es que las agencias tradicionales dejaron de ser los intermediarios más importantes para ser desplazados por las plataformas digitales y las empresas en torno a ellas. La legislación de competencia define el mercado tomando en cuenta las posibilidades de sustitución, y en la medida en que las agencias tradicionales se hicieron menos importantes en el mercado (y seguirán perdiendo relevancia) la posibilidad de conductas indebidas es poco probable.

Sobre la adecuación de los procesos de COFECE a las conductas que regula la ley de publicidad, el tema principal es que se establecen prohibiciones absolutas, y la legislación de competencia tiene procedimientos contra prácticas absolutas y relativas. En consecuencia, la COFECE no podrá aplicar el tipo de razonamiento válido en prácticas relativas, el cual pondera los beneficios que genera la práctica. La ley de publicidad asigna a la comisión la función de hacerla cumplir con base en que sus atribuciones incluyen la fracción XXX del artículo 12 que dice: “Las demás que le confieran ésta y otras leyes”. Si bien la COFECE ya tiene por su legislación procedimientos para recibir denuncias, no es un organismo creado para investigar el tipo de asuntos que, como afirma la iniciativa, no son problemáticas de competencia económica. Para aplicar la ley, las autoridades deben contar con las habilidades para hacerla cumplir. Nadie quisiera ver a la autoridad de competencia a cargo de la regulación de ecología, seguridad en el trabajo o cualquier otra esfera que se le quiera colgar.

Los artículos 4o. a 9o. de la ley de publicidad contienen prohibiciones a las agencias de publicidad y establecen obligaciones adicionales que deben incluir los contratos. El artículo 10 se refiere a las sanciones. El artículo 11 sólo dice que las denuncias se presentarán ante la COFECE de conformidad con los procedimientos previstos en la LFCE. La ley de publicidad no contiene herramienta analítica o conceptual adicional a lo previsto en la LFCE.

Una de las prohibiciones que establece la ley de publicidad es que una misma empresa no puede comprar y vender publicidad al mismo tiempo, y obliga a la separación de las personas jurídicas cuando alguien llegue a estar en ese caso. En el ámbito de las grandes plataformas digitales se discute la conveniencia de obligar a la separación de empresas, pero ello rebasa el ámbito que trata la ley de publicidad. En particular, el caso más importante que se da es el iniciado por el Departamento de Justicia de Estados Unidos contra Google, que tiene un símil en el caso de la Comisión Europea contra esa empresa (Bet, et al., 2022 y European Commission, 2021). A la fecha no se conoce si la autoridad de Estados Unidos buscará una decisión judicial para separar a Google en partes (el caso apenas se presentó a un juzgado en 2021), pero uno de los expertos más reconocidos en el campo, el profesor Hovenkamp de la Universidad de Pennsylvania, considera que decisiones para partir las plataformas pueden ser dañinas para los usuarios, y que deberán buscarse otros remedios, como puede ser la obligación de compartir información (Hovenkamp, 2022).

En cualquier caso, empresas como Google son pocas en el mundo y su importancia en el mercado de publicidad también es único. Esta empresa y otras muy grandes tratan con anunciantes-agencias y editores-medios, así como consumidores. En algunas funciones pueden incluso sustituir a las agencias tradicionales, y en general son intermediarios de espacios publicitarios. Aún en los grandes casos de política de competencia que se dan en el mundo no se plantea hasta ahora la separación de las grandes empresas tecnológicas, y la separación es aún menos justificada para las agencias de publicidad que son muchísimo más pequeñas. Por lo anterior, la obligación de separación que establece el artículo 5o. de la ley de publicidad es un caso único en el mundo. Llevar a término la ley de publicidad, incluyendo su aplicación a todo el mercado y no sólo a empresas tradicionales, implica la separación entre empresas compradoras y vendedoras de espacios de Google, Apple, Amazon, Walmart y otras plataformas líderes. Además, las reglas sobre relación entre anunciantes y medios, incluyendo la facturación, se complicaría. Por ejemplo, Amazon es un medio-editor, pues su portal en efecto ofrece una gama amplia de servicios de entretenimiento, comercio al menudeo y al mayoreo, informática y otros; además, Amazon vende espacios preferenciales a anunciantes que pueden ser

sus propios competidores en los otros servicios, lo que en ocasiones hace por subasta y en ocasiones por acuerdos especiales con proveedores de algún bien o servicio; finalmente, Amazon es un importante anunciante. En ocasiones, estas plataformas compran eventos en exclusiva (deportivos, artísticos y otros) con el fin de revender los espacios publicitarios. Eso no es diferente al caso de una agencia tradicional que adquiere los derechos para hacer publicidad en un estadio, en una ciudad o en un espacio de radiodifusión o televisión por cable, y los revende a anunciantes.

El objetivo de las soluciones adoptadas, sean legislativas como en Francia, o códigos de ética y buenas prácticas como en Estados Unidos de América, es elevar la transparencia y evitar que una agencia u otro intermediario no informe a su cliente-anunciante de todos los pagos que recibe con relación a su contrato. Como indica la Iniciativa, si bien estos casos podrían tratarse en el ámbito penal, el costo de hacerlo es excesivo. Cabe señalar que en Estados Unidos de América el caso del gobierno contra Google es una denuncia civil, siendo que en ese país los casos de competencia que lleva el procurador general usualmente siguen la vía penal. Es decir, no es realista pensar en que se vaya a dar una solución por la vía penal. La vía civil es compleja, pues la naturaleza del problema es precisamente que el intermediario tiene información privada que no es fácil de identificar por un tercero. Si la resolución de asuntos civiles y penales es compleja para los juzgados, la transfiguración de la COFECE hacia funciones diferentes a su objeto puede hacer nugatoria la ley o llevar a acciones de costo sumamente elevado para la industria y la sociedad.

Las prohibiciones que establece la ley de publicidad parten de las establecidas en Francia, pero añaden elementos que las hacen más estrictas. La ley francesa no tiene la regla sobre publicidad programática ni obliga a la separación funcional de las agencias, además de que aplica sólo a empresas grandes. La ley francesa, si bien establece prohibiciones, descansa en gran medida en la autorregulación de las empresas mediante la adopción de códigos de conducta, capacitación y revelación de información. En ese país, la regulación a las agencias de publicidad es parte de una legislación mucho más amplia de combate a la corrupción, e incluyó la creación de la Agencia Francesa Anticorrupción. La rigidez de las disposiciones de la ley de publicidad significa que la COFECE les dará trato de prácticas absolutas, que son ilegales siempre; no habrá espacio para practicar el razonamiento de costos y beneficios que se da ante las prácticas relativas.

En resumen, el sector de agencias de publicidad tradicionales no conforma un mercado propenso a la celebración de prácticas monopólicas, y en realidad las preocupaciones principales que se dan en el mundo se refieren a las grandes plataformas digitales. Con respecto a la aplicación de los proce-

dimientos previstos para la aplicación de la ley de publicidad, estos tendrán que reconocer el carácter absoluto de las prohibiciones que se establecen y, de aplicarse a todo intermediario de publicidad, llevaría a acciones radicales que incluyen la separación de las principales plataformas digitales que dominan el mercado de la publicidad.

IV. Conclusiones

El problema de riesgo moral en la relación anunciante-agencia es real, como lo demuestra que las autoridades en varios países le dedican atención y las propias agencias de publicidad y sus agrupaciones buscan mecanismos para elevar la confianza entre los anunciantes. La atención al problema requiere de prevención y de acciones de la propia industria. Ninguno de los países señalados en la iniciativa siguió un camino de prohibiciones generales y estrictas como lo hace la ley de publicidad, que adopta reglas *per se*. En particular, la prohibición a que los intermediarios compren espacios y la obligación de separar partes de la empresa entre las que atienden a medios y a anunciantes no se da en otros ámbitos.

La ley de publicidad toma su texto de la denominada Ley Sapin 2 de Francia, pero es más estricta. No adopta un marco institucional para su aplicación y asigna la tarea de hacer cumplir la ley a la COFECE, a pesar de que se reconoce que el problema no es afín a los objetivos de ese organismo. Otra diferencia crítica es que la legislación francesa aplica a empresas grandes (de quinientos empleados y cien millones de euros en ventas anuales, o más), mientras que la ley de publicidad obliga a empresas de todos tamaños.

Los procedimientos de la COFECE no son adecuados para tratar los problemas que plantea la ley de publicidad por dos razones, primero, porque no se trata de problemas de competencia, sino de cumplimiento de obligaciones fiduciarias, segundo, porque la COFECE evalúa las relaciones verticales y los asuntos bajo una “regla de razón”, de manera que una conducta no es en sí misma ilegal, sino que debe evaluarse el poder de mercado del presunto infractor y su uso indebido, mientras que la ley de publicidad impone prohibiciones absolutas.

La actividad publicitaria es eminentemente comercial, y la intermediación es un proceso habitual. La presencia riesgo moral no es una justificación para las prohibiciones, pues es problema cuando se plantea en los servicios médicos y legales, y en muchos otros. La experiencia de otros países indica soluciones de autorregulación y prevención. Sólo la ley de publicidad de México establece restricciones absolutas. De ser éstas aplicadas, se afectaría el funcio-

namiento de agencias de publicidad “tradicionales”, y se pondría en riesgo el funcionamiento de la mercadotecnia digital, ámbito en que las empresas tratan con medios y editores en forma continua y se dan mecanismos complejos de transacción de espacios publicitarios.

V. Bibliografía

- Acast. *Understanding the advertising value chain*. <https://player.fm/series/all-things-video/understanding-the-advertising-industry-value-chain>
- Agency Scope. (2021). *Un estudio bienal sobre tendencias en las relaciones anunciante-agencia y la percepción de la imagen de las agencias y agentes especialistas en marketing y comunicación*. https://scopen.com/sites/default/files/studies/agency_scope_mexico_2021-22_web.pdf
- Assemblée Nationale. (2021). *Rapport d'information sur l'évaluation de l'impact de la loi no 2016-1691 du 9 decembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite 'loi Sapin 2'*.
- Association of National Advertisers. (2016). *Media transparency: Prescriptions, Principles and Processes for Advertisers*. ANA.
- Bagwell, K. (2007). Chapter 28 The Economic Analysis of Advertising. En Armstrong, M. y Porter, R. (eds.), *Handbook of Industrial Organization* (pp. 1701-1844). [https://doi.org/10.1016/S1573-448X\(06\)03028-7](https://doi.org/10.1016/S1573-448X(06)03028-7)
- Belleflamme, P. y Peitz, M. (2021). *La economía de las plataformas: conceptos y estrategia*. Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/9781108696913>
- Belleflamme, P. y Peitz, M. (2015). *Industrial Organization. Markets and Strategies*. Cambridge University Press.
- Bet, G., Roger D. y Donna, J. (2022). *The Economic Rationale of United States v. Google*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4012827>
- Cámara de Diputados (2021). *Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad*. Diario Oficial de Federación. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LTPCPIMCP_030621.pdf
- Cámara de Diputados (2014). *Ley Federal de Competencia Económica*. Diario Oficial de la Federación. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE_200521.pdf
- Carlton, D. y Jeffrey M. (2005). *Modern Industrial Organization 4th edition*. Pearson.

- Cicilline, D. (2021). *American Choice and Innovation Online Act*. <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/>
- Dentsu. *Dentsu and Dentsu. Digital Launch Official Management of Tailored Whitelist and Agency Blacklist in Response to Ad Verification Issues in Digital Advertising*. <https://www.dentsu.co.jp/en/news/release/2019/0206-009766.html>
- European Commission Speech. (2021). *Defending competition in a digital age*. https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/vestager/announcements/defending-competition-digital-age_en
- Ghosh, A. y Morita, H. (2008). An economic Analysis of Platform Sharing. *Journal of the Japanese and International economies*, 200(2).
- Holmstrom, B. (1979). Moral hazard and observability. *Bell Journal of Economics*.
- Hovenkamp, H. (2021). Antitrust and Platform Monopoly. *130 Yale Law Journal*, 1952(2021), *U of Penn, Inst for Law & Econ Research Paper*, (20-43). <https://ssrn.com/abstract=3639142>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). Censos Económicos 2019. Resultados definitivos. Aguascalientes. INEGI. www.inegi.org.mx
- Monreal, R. (2020). *Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad*. Senado de la República.
- PWC (2021). *Fault lines and fractures. Innovation and growth in a new competitive landscape*. https://www.pwc.com/gx/en/industries/entertainment-media/outlook/downloads/PwC_Outlook22.pdf
- PWC (2022). *Global Entertainment & Media Outlook 2022–2026. Five-year projections of consumer and advertiser spending data across 14 segments and 52 territories*. <https://www.pwc.com/outlook>
- Ramírez, F. (2017). La descarada corrupción de clientes y agencias. *Merca 2.0*. <https://bit.ly/2TEApPy>
- Republique Francaise (2016). Loi No. 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. JORF, (0287). <https://www.legifrance.gouv.fr/>
- Rochet, J. y Tirole, J. (2006). Two-Sided Markets: A Progress Report. *The RAND Journal of Economics*, 37(3). <http://www.jstor.org/stable/25046265>
- Rochet, J. y Tirole, J. (2003). Platform Competition in Two-Sided Markets. *Journal of the European Economic Association*, 1(4), pp. 990-1029. <https://doi.org/10.1162/154247603322493212>

- Statista. *Digital Advertising*. <https://www.statista.com/outlook/dmo/digital-advertising/worldwide>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Invalida Corte Ley para la Transparencia, Prevención y Combate de Prácticas Indevidas en Materia de Contratación de Publicidad, por violaciones al procedimiento legislativo*. Comunicado 202/2023. No. 202/2023. <https://www.scjn.gob.mx/>
- United States of America. Department of Justice (2020). *United States of America and others vs. Google LLC*. DOJ: *In the United States District Court for the District of Columbia*. Case 1:20-cv-003010 Document 1 Filed 10/20/20. [justice.gov](https://www.justice.gov/)
- United States of America. Department of Justice (2020). *Comments of the Department of Justice. Notice of Proposed Rulemaking Computer Reservation System Regulations*. Docket OST-96-1145. <https://www.justice.gov/atr/comments-department-justice-notice-proposed-rulemaking-computer-reservation-system-regulations>
- Zawadzinski, M. y Sweeney, M. (2022). *The AdTech Book. The platforms, processes, and players that make up the digital advertising industry*. Clearcode. <https://adtechbook.clearcode.cc/>

El derecho a la información climática en México

Right to Climate Information in Mexico

Diego Aarón Gómez Herrera

 <https://orcid.org/0000-0003-0889-4830>

Derecho Electoral. Instituto Electoral de Coahuila. México

Correo electrónico: diego.agh.mx@gmail.com

Recepción: 19 de abril de 2023

Aceptación: 16 de agosto de 2023

Resumen: En la actualidad, es común escuchar a las personas asociar casi cualquier evento meteorológico aparentemente anormal, con el cambio climático. Sin embargo, el cambio climático y, en general, el clima, son conceptos que requieren de información muy específica —de un conocimiento técnico— que la gente ha subestimado. Recientemente, el derecho ha empezado a contemplar el clima y el cambio climático como hechos con efectos jurídicos. Incluso aún más, el derecho ha comenzado a prestar atención a la relación entre el clima y los derechos humanos, pues este forma parte de las condiciones del ambiente que hacen posible —o imposible— el disfrute de esos derechos. En particular, existe una relación indisoluble entre el derecho humano a la información y el clima: si no tenemos acceso a la información climática, simplemente no podemos conocer el clima y, en consecuencia, no podemos estimar y conocer las afectaciones que este tiene en el disfrute de los derechos de las personas. Con esto en mente, en este trabajo se muestra cómo en el caso mexicano el derecho establece la obligación que tiene el Estado de generar y hacer pública la información climática del país. A pesar de lo anterior, se muestra cómo esa información está desactualizada e, incluso, en casos específicos, es inexistente. Por esto, se concluye que en México el derecho a la información climática no se cumple a causa de que esta se halla desactualizada o, en algunas zonas, por inexistencia de esa información.

Palabras clave: información climática, inexistencia de información, derecho a la información, clima y derechos humanos.

Abstract: Today, it is common to hear people associate almost any abnormal weather event with climate change. However, climate change and, in general, climate, are concepts that require extremely specific information —technical knowledge—; a type of knowledge people have underestimated. Recently, the law has begun to consider the climate and climate change as facts with legal effects. Even more: the law has begun to pay attention to the relationship between climate and human rights, since this is

part of the environmental conditions that make it possible —or impossible— to enjoy those rights. In particular, there is an indissoluble relationship between the human right to information and climate: if we do not have access to climate information, we simply cannot know the climate and, consequently, we cannot estimate and know the effects that it has on the way people enjoy their rights. With this in mind, this paper shows how the Mexican law establishes the State's obligation to generate and make public the country's climate information. Despite the above, it will be shown how this information is rather outdated, and even non-existent in some cases. For this reason, it is concluded that in Mexico the right to climate information is not fulfilled due to obsolete data and, in some regions, the non-existence of this information.

Keywords: climate information, absence of information, right to information, climate, and human rights.

I. Introducción

El derecho de acceso a la información climática comienza a construirse a partir de la preocupación que el fenómeno del cambio climático ha generado a nivel global; sobre todo por parte de los países que en las predicciones se muestran más vulnerables ante este fenómeno.

En 2007 se firmó la Declaración de Malé sobre la Dimensión Humana del Cambio Climático Global. Esta declaración, signada por algunos pequeños Estados insulares en vías de desarrollo que son ampliamente vulnerables al cambio climático, reconoce que el cambio climático repercute clara e inmediatamente en el pleno disfrute de los derechos humanos (Knox, 2016, p. 3). Es decir, hay una relación entre el acontecer climático y los derechos humanos. Sobre esto, el desplazamiento interno a causa del clima se ha estimado, tan solo durante el año 2020, en alrededor de 30 millones de personas a nivel mundial, incluso más que los desplazados internos por conflictos y violencia (IDMC, 2021). El desplazamiento interno forzado se refleja en la vulneración de derechos fundamentales como la libertad, la seguridad y el derecho a la vida, por lo que constituye una violación grave a los derechos humanos (Moraes y López, 2020, p. 427).

Sin embargo, es evidente que, en el caso del clima, es necesario el ejercicio del derecho a la información para estar en condiciones de determinar que un fenómeno como el cambio climático inevitablemente tiene repercusiones en el ejercicio de los derechos humanos, y de qué manera son esas repercusiones.

Esta relación entre el derecho a la información y acontecimientos ambientales como el cambio climático se consagra jurídicamente en un instrumento como el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y

el Caribe, firmado el 4 de marzo de 2018 en Escazú, Costa Rica. El artículo 1o. del Acuerdo establece que uno de sus objetivos es que en América Latina y el Caribe se garanticen, de forma plena y efectiva, los derechos de acceso a la información ambiental, de participación pública en la toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Este Acuerdo de Escazú es pionero en materia de protección ambiental, pero a la vez es un acuerdo sobre derechos humanos (Bárcena, 2022, p. 7).

El fundamento de esta relación se halla en el hecho de que “el derecho de acceso a la información pública posee una dimensión objetiva de carácter instrumental que le permite efectivizar otros derechos” (Alarcón, 2020, p. 55). El derecho a la información es, entonces, una garantía individual¹ (López-Ayllón, 2000, p. 169).

El derecho de acceso a la información afecta directamente la libertad de expresión, pues para que esta no sea un ejercicio estéril y completamente vacío, debe estar nutrido por información (Carbonell, 2008, p. 172).

El caso de México es particularmente preocupante, pues a pesar de que podemos encontrar en su sistema normativo la obligación del Estado de producir información climática —y el reconocimiento de que esta es pública—, en la realidad, la producción de información climática es limitada. La declaración de inexistencia se convierte, entonces, en un obstáculo para el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información (López, 2018, p. 42).

Para el caso mexicano, la norma garantiza el acceso a la información pública. Sin embargo, para el caso de la información climática, se presenta en este trabajo la hipótesis de que el derecho a esta información no se cumple; no porque esta no esté contemplada en los instrumentos de acceso a la información pública, sino porque esta, en muchos casos, no existe.

De lo anterior, en este trabajo se expondrá cómo se traza el derecho a la información climática en el derecho vigente mexicano, y cómo este derecho no es cumplido a causa de la inexistencia de información climática actualizada —incluso de la más básica—.

II. ¿Qué es la información climática?

En la lengua española, al menos en su vertiente hablada en México, el sustantivo “clima” tiene una concientización alejada de su significado real. Es

¹ A partir de la reforma constitucional de junio de 2011, el término de “garantía individual” para hacer referencia a este tipo de derechos ha sido sustituido; ahora se corresponde más bien con el propio concepto de “derecho humano”.

esto, probablemente, uno de los factores que hace que la gente no tenga noción de la importancia de los datos climáticos como parte del derecho a la información.

El clima es una descripción estadística de las variables atmosféricas de la tierra, generalmente en una región delimitada de esta. La esencia del clima es, entonces, la recolección y análisis de datos —información—, con el objetivo de alcanzar conclusiones sobre el comportamiento de las variables atmosféricas: “el clima se refiere al estado más frecuente de la atmósfera de una localidad” (INECC, 2018).

Por su parte, el tiempo meteorológico es el estado actual de la atmósfera, percibido a través de la lluvia, la temperatura, la humedad, la nubosidad, la visibilidad y el viento (Torres, 2019, p. 3).

La diferencia entre clima y tiempo (meteorológico) es, entonces, que el clima consiste en las condiciones atmosféricas medias durante un periodo de 30 años o más (Torres, 2019, p. 3) —es una descripción estadística—; mientras que el tiempo consiste en las variaciones diarias de esas condiciones atmosféricas (INECC, 2018).

Así, una expresión como “el clima es frío hoy” es errónea, pues el clima describe las condiciones de la atmósfera durante todo un periodo largo de tiempo. Asimismo, que en un momento dado se presente un fenómeno meteorológico extremo —como inundaciones repentinas— no significa necesariamente que el clima esté cambiando.

El clima es, entonces, información que describe un medio específico; pero no constituye toda la información que describe ese medio o ambiente. Es decir, el clima forma parte de la información ambiental —pues describe el medio—, pero esta no se agota en información climática. En otras palabras, la información climática es información ambiental, pero no toda la información ambiental es información climática.

III. La información climática en México

En México, la reforma de 1977 que hizo que en el artículo 60. de la Constitución se incluyera que el derecho a la información sea garantizado por el Estado, es uno de los cambios democráticos más importantes de los últimos tiempos (Herrera et al., 2013, p. 224).

En el párrafo dos del artículo 60. constitucional se establece el derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado podría excluir mucha de la información objeto de ese derecho si no existiese una declaración que establezca qué información es pública. Sin embargo, la fracción I, del apartado A, del mismo artículo define cuál es la información pública. Conforme a ese artículo, toda la información que esté en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, es pública, y no podrá ser reservada sino solamente temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, según lo establecido por las leyes. En esa misma situación se halla la información en posesión de las personas físicas, morales y sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos, o que lleven a cabo actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

La fracción III, del mismo apartado, ahonda en la garantía de todas las personas para acceder a la información pública: “Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos”.

No existe una disposición expresa sobre el reconocimiento del derecho a la información climática en el ordenamiento jurídico mexicano, pero este derecho puede ser trazado a partir de las normas en materia medioambiental y de cambio climático, principalmente.

En 1988 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). En 1996, se adicionó a esta ley un capítulo dedicado al derecho a la información ambiental (San Martín, 2020, p. 32). Esta adición ocurrió antes de la publicación, en 2002, de la Ley General de Acceso a la Información (San Martín, 2020, p. 32).

En ese capítulo II de la LGEEPA, en su artículo 159 Bis, se establece que la Secretaría creará un “Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales” cuyo objeto es registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, que estará disponible para ser consultado, y que, además, se coordinará y complementará con el Sistema de Cuentas Nacionales a cargo del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

En específico, en ese sistema se integrará información de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos en el ámbito municipal, local y federal; así como información relativa a los inventarios de recursos naturales existentes en el territorio nacional, a los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo, al ordenamiento ecológico del territorio, entre otros aspectos.

Como puede verse, este artículo establece un sistema encargado de registrar, organizar, actualizar y difundir información ambiental. Sobre esto,

resaltan dos problemas que atañen el tema de la información climática. Primeramente, este sistema tiene una función más bien de concentrar datos, pero no los produce directamente, y, en segundo lugar, en la integración de esa información no se establece expresamente la información climática, esta última es más específica que la mencionada en la integración del sistema.

En el ordenamiento mexicano, ese derecho a la información ambiental contenido en la LGEEPA es cercano a un derecho a la información climática. Información climática e información ambiental, sin embargo, no son lo mismo; la información ambiental es el género, y la información climática es la especie. Derivado de esto, que exista información ambiental no significa que exista información climática.

Por otro lado, esta ley ambiental no constituye el único instrumento jurídico donde se halla el derecho a la información climática. La Ley General de Cambio Climático (LGCC), publicada en 2012, establece la obligación del Estado de generar información que es, en esencia, climática. En concreto, el artículo 77 de esta ley, en su fracción III, establece la generación de indicadores sobre “las condiciones atmosféricas del territorio nacional, así como pronósticos del clima en el corto plazo, proyecciones de largo plazo y caracterización de la variabilidad climática”.

Esta información forma parte de un Sistema de Información Sobre el Cambio Climático que la propia ley establece en su artículo 76, y que está a cargo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Este sistema integra y actualiza la información estadística, geográfica e indicadores, sobre el clima (México ante el cambio climático, 2021). Además de esto, la misma ley define en su artículo 106 la obligación de las autoridades en materia de cambio climático de dar acceso a la información que se les solicite.

Esta Ley General de Cambio Climático aborda a la información climática porque es insumo de los indicadores utilizados para el estudio del cambio climático. Sin embargo, de forma similar al caso de la información climática y la información ambiental, la información climática no se agota en el estudio del cambio climático, sino que más bien existe de forma independiente de la existencia del fenómeno del cambio climático.

Tanto el Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales, establecido en la LGEEPA, como el Sistema de Información sobre el Cambio Climático, establecido en la LGCC, forman parte de los sistemas de información del INEGI. Ambos sistemas tienen una función de concentración de datos, antes que de producción de datos; las propias leyes mencionadas establecen que estos sistemas se encargan de integrar información.

A partir de este tipo de información, el Estado es capaz de generar un instrumento como el Atlas Nacional de Riesgos, recogido en la Ley General de

Protección Civil (LGPC). Este Atlas tiene como objetivo alertar y proteger a la ciudadanía de riesgos asociados a los agentes perturbadores (LGPC, art. 2, fracción IV); entre ellos, los fenómenos hidrometeorológicos.

Si bien hasta ahora se ha hecho referencia a sistemas de integración de datos —o a instrumentos generados a partir de esa integración de información climática—, sí se halla un organismo de orden nacional encargado de la producción de datos climáticos.

La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) tiene como una de sus funciones coordinar el Servicio Meteorológico Nacional. El artículo 14 bis de la Ley de Aguas Nacionales establece que “el Servicio Meteorológico Nacional [...] tiene por objeto generar, interpretar y difundir la información meteorológica, su análisis y pronóstico, que se consideran de interés público y estratégico [...]”.

El Manual de Integración, Estructura Orgánica y Funcionamiento de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), en su punto 1.0.1, define como objetivo de la Coordinación General del Servicio Meteorológico Nacional: “Proporcionar el diagnóstico y pronóstico del estado del tiempo y del clima de manera oportuna y confiable [...]”.

Ante la obligación que tiene el Servicio Meteorológico Nacional de generar y analizar la información meteorológica y climática, y que esta acción es de interés público, podemos llegar a la conclusión de que existe un marco normativo que establece a la información climática como de interés público y, por tanto, es el objeto de un derecho fundamental de acceso a la información, es decir, de un derecho de acceso a la información climática en México.

A pesar de esto, en realidad vemos que, la particularidad de que la información climática sea plural y oportuna y, ultimadamente, de que tengamos acceso a ella, no se cumple en México por el hecho de que, en muchos casos, esta información ni siquiera existe.

IV. La inexistencia de datos climáticos en México como incumplimiento del derecho a la información climática

En el caso de México, la información climática tiene graves problemas de producción. Como ejemplo, baste buscar climogramas de las ciudades más importantes del país. En el caso de Monterrey, el Servicio Meteorológico Nacional no tiene climogramas conforme a los estándares internacionales meteorológicos, pues el último climograma relativamente confiable se basa en datos del periodo de 1971 a 2000. Esto se debe a que el Servicio Meteorológico Nacional no tiene ninguna estación climatológica operando en Monterrey en

la actualidad,² por lo que la ciudad está desprovista de datos oficiales sobre su clima de forma actualizada.

¿Cómo clasificar el clima de Monterrey cuando ni siquiera hay datos oportunos sobre él? Esto es una muestra muy palpable del desdén que recibe la información climática por parte de los gobiernos nacionales en México.

En 2022, la ciudad se ha visto afectada por una crisis sin precedentes en el abastecimiento de agua potable a los más de cinco millones de habitantes de su zona metropolitana. Las autoridades argumentan que esto ha sido debido, al menos en parte, a causa de la sequía que ha afectado a la ciudad durante ese periodo. ¿Cómo saber que de verdad la región se ha visto afectada por una sequía cuando no hay registros climáticos oportunos?

Sobre esto, Sánchez Rodríguez afirma que el invertir en fuentes de información meteorológica y climática fortalece la capacidad de las ciudades para la toma de decisiones; también afirma que es necesario que esa información sea pública para garantizar la transparencia y accesibilidad de diversos actores (2013, p. 37).

A pesar de los cambios de paradigma con respecto al clima que han penetrado México, principalmente desde el exterior, no se aprecia un cambio estructural que subsane el rezago que el país tiene en producción de datos climáticos.

Los propios documentos oficiales reconocen que la producción de datos climáticos es deficiente, incluso para la zona más densamente poblada del país —el centro—, zona que cuenta con la mayor cantidad de datos climáticos recogidos por el Servicio Meteorológico Nacional. En el Análisis Climatológico de la Región Centro del País, del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), se reporta, entre otras cosas, lo siguiente de la región centro de México (2016, p. 6):

- Los registros de datos son deficientes, sobre todo para el caso de las temperaturas.
- Hay ausencia de años con registros, y el periodo de registros es limitado.
- Las entidades de Morelos, Ciudad de México, Tlaxcala y Querétaro presentan estaciones insuficientes para producir información climática.

² La estación climatológica 19049 dejó de operar en 2001; con esto, el municipio de Monterrey no cuenta en la actualidad con estaciones climatológicas. La respuesta a la solicitud de información hecha a la CONAGUA, e identificada como 330009423000051 en la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI, deja ver que la mencionada estación dejó de operar en diciembre de aquel año.

El mismo estudio menciona que se requiere de información de los metadatos de las estaciones, y que esta información sea pública. Sobre esto, una inspección al portal de información estadística climatológica del Servicio Meteorológico Nacional de CONAGUA, evidencia que ninguna estación climatológica presenta información actualizada, pues en 2023 esta información debe comprender registros que van de 1991 a 2020.

Incluso más, el mismo portal reconoce que, de las más de 5400 estaciones climatológicas, solamente alrededor de 2800 reportan datos, pues el resto de ellas ha dejado de operar.³

La propia Ciudad de México, a pesar de ser una de las urbes más pobladas e importantes del planeta, tiene datos climatológicos cuyos registros más recientes tienen más de 30 años de antigüedad,⁴ es decir, la información climática que se nos presenta es una descripción de una ciudad de la segunda mitad del siglo XX.

V. Simulación de cumplimiento

La investigación en torno al derecho a la información climática, que es poca, se ha centrado en el acceso a esta —aunque como parte de la información medioambiental—, pues “por regla general la información es pública, y más aun tratándose de temas ambientales, imperando el interés público sobre su clasificación [...]” (San Martín, 2020, p. 41).

El Estado mexicano se obliga, a través de diversos instrumentos jurídicos y órganos, a dar acceso a la información climática. Con esto como antecedentes, pareciese que el Estado está cumpliendo con el acceso a la información climática. Sin embargo, esto no es así, pues para ello se requiere del presupuesto de existencia de información climática, y es aquí donde el Estado mexicano incumple el derecho a la información.

A pesar de que el Estado no tenga datos climáticos, esto no lo exime de su responsabilidad en el incumplimiento del ejercicio del derecho a la información: el artículo 19 de la Ley General Transparencia y de Acceso a la Información Pública (LGTAIP) establece que “se presume que la información debe

³ Véase el portal de Información Estadística Climatológica del Servicio Meteorológico Nacional: <https://smn.conagua.gob.mx/es/climatologia/informacion-climatologica/informacion-estadistica-climatologica>.

⁴ El Análisis Climatológico de la Región Centro del País, del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, concluye que, de las seis estaciones climatológicas de la Ciudad de México, cuatro han dejado de operar desde 1991 (INECC, 2016, p. 6).

existir si se refiere a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan a los sujetos obligados”.

De esto se concluye que, actualmente existen los instrumentos jurídicos para tener acceso a la información climática, no obstante, estos son insuficientes para lograr el cumplimiento de este derecho, pues en muchos casos la información no existe. A este respecto, “uno de los motivos más comunes de censura del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a los Informes de los Estados se centra en la falta de información, o bien en la desactualización o pobreza de la información presentada por el Estado” (Abramovich y Courtis, 2000).

VI. Conclusiones

La información climática, a nivel mundial, ha empezado a adquirir mayor relevancia a causa de fenómenos como el cambio climático.

El acceso a la información climática es un requisito esencial para entender cómo los fenómenos climáticos afectan el disfrute de los derechos humanos; es por ello necesario que los sistemas jurídicos contemplen con interés el derecho a la información climática.

En México, el sistema jurídico traza lo que podemos llamar derecho a la información climática en el establecimiento de las funciones y obligaciones de organismos como la Comisión Nacional del Agua —a través del Servicio Meteorológico Nacional—.

El derecho a la información no obliga solamente al Estado a dar acceso a la información pública; este derecho también obliga al Estado a producir la información que es pública, pues esta debe existir cuando se refiere a las facultades, competencias y funciones de los sujetos obligados.

En el caso de la información climática, la inexistencia de la información —o que esta no sea actual— es un obstáculo para que las personas puedan ejercer el derecho a la información. En México, esta inexistencia afecta, incluso, a la información más básica que un sistema de información climatológica debería tener, como los climogramas o normales climatológicas de las ciudades más importantes del país. Sin esos datos, la misma clasificación del clima de esas ciudades no es posible.

El derecho vigente mexicano ha dado importancia al derecho humano a la información; podemos apreciar esa importancia, materialmente, a través de la existencia de organismos autónomos que velan por el cumplimiento de ese derecho. A pesar de esto, se concluye que el Estado mexicano no está garantizando el cumplimiento del derecho a la información climática; no porque la

información climática no esté contemplada en los instrumentos de acceso a la información, sino porque esta información, en muchos casos, no existe.

VII. Referencias

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2000). El acceso a la información como derecho. *Anuario de Derecho a la Comunicación*, (1).
- Alarcón, G. (2020). El Estado democrático de Derecho y la paradoja del acceso a la información pública por inexistencia de la información solicitada. Un análisis del razonamiento del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Perú. *Revista Lex*, (26), 51-71.
- Bárcena, A. (2022). Prefacio. En *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (pp. 7-9). CEPAL.
- Carbonell, M. (2008). Los obstáculos a la transparencia: el caso de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda del Estado de Coahuila. *Revista de Derecho Comparado de la Información*, (8), pp. 171-196. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/decoinc/article/view/33116/30080>
- Comisión Nacional del Agua (2014). *Manual de Integración, Estructura Orgánica y Funcionamiento de la Comisión Nacional del Agua*. <https://www.conagua.gob.mx/conagua07/Contenido/Documentos/Manual%20de%20Integracion,EOfyF.pdf>
- Congreso de la Unión (1988). *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)*. <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/DOFsr/148.pdf>
- Congreso de la Unión (1992). *Ley de Aguas Nacionales*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAN.pdf>
- Congreso de la Unión (2002). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf
- Congreso de la Unión (2012). *Ley General de Cambio Climático (LGCC)*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf>
- Congreso de la Unión (2012). *Ley General de Protección Civil (LGPC)*. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPC_200521.pdf
- Herrera, A., Moreno, P. y Escobedo, R. (2013). El acceso a la información ambiental. *Cuestiones Constitucionales*, (29).

- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (2016). *Análisis Climatológico de la Región Centro del País*. SEMARNAT.
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (2018). *¿Qué es el clima?*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/que-es-el-clima>
- Internal Displacement Monitoring Centre (2021). *Informe sobre desplazamiento interno 2021*. <https://www.internal-displacement.org/global-report/grid2021/spanish.html>
- Knox, J. (2016). Cambio climático y derechos humanos. *Observatorio social de "la caixa"*.
- López, M. (2018). Obstáculos en el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información: la declaratoria de inexistencia ante la falta de documentos archivados. El panorama de la República Mexicana 2004-2015. *Caja de Cristal*, (7), 40-49.
- López-Ayllón, S. (2000). El derecho a la información como derecho fundamental. En M. Carbonell y J. Carpizo (Coord.), *Derecho a la información y derechos humanos* (pp. 157-181). Universidad Nacional Autónoma de México.
- México Ante el Cambio Climático (2021). *Sistema de Información sobre el Cambio Climático*. <https://cambioclimatico.gob.mx/sistema-de-informacion-sobre-el-cambio-climatico-2/#:~:text=El%20Sistema%20de%20Informaci%C3%B3n%20sobre%20el%20Cambio%20Clim%C3%A1tico%20integra%2C%20actualiza,%2C%20proyectos%20de%20mitigaci%C3%B3n%2C%20vulnerabilidad%2C>
- Morales, R., López, Ol. (2020). La experiencia del desplazamiento interno forzado: una mirada desde los procesos socioemocionales. *Revista Cultura y Representaciones Sociales*, (29), 425-451.
- Sánchez, R. (2013). *Respuestas urbanas al cambio climático en América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- San Martín, M. (2020). El derecho a saber información ambiental en México. *Revista Estudios en Derecho a la Información*, (9), 25-47.
- Torres, V. (2019). Tiempo, clima y los fenómenos atmosféricos: desde torbellinos hasta cambio climático. *Revista Digital Universitaria*, 20(1).

Reseñas bibliográficas

Apreza, S. (2018). *Libertad de expresión y derechos de los periodistas*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Elvia Josefina López Escalante

 <https://orcid.org/0009-0006-8954-7361>

Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. México

La libertad de expresión, consagrada como un principio y como derecho humano, nos permite externar nuestros pensamientos u opiniones respecto a cualquier tema que consideremos interesante u oportuno, ya sea de manera individual o colectiva.

El libro *Libertad de expresión y derechos de los periodistas*, de Socorro Apreza Salgado, tiene como tema principal la importancia de este derecho y el tipo de violaciones a la libertad de expresión. A través de cuatro capítulos distintos la autora desarrolla diversas temáticas, entre ellas, la relación entre la democracia y la libertad de expresión, el secreto profesional y la objeción de conciencia.

El primer capítulo lleva como título “Libertad de expresión”. La autora comienza reconociendo que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha abordado el tema de la libertad de expresión de múltiples maneras: desarrollando los estándares de la libertad de expresión, analizando las restricciones válidas e inválidas de dicha libertad, y documentando los abusos contra los y las periodistas por parte de la autoridad, como puede ser la privación de la libertad o el secuestro de libros. Es importante recalcar lo mencionado por la autora, la libertad de expresión también posee límites que se deben de cumplir según lo estipulado en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El texto también pone sobre la mesa la dimensión individual y social de la libertad de expresión como un sub-subtema del primer capítulo. Tenemos, por una parte, a la libertad de expresión en sentido amplio, incluyendo la libertad de pensamiento y expresión, acompañados del derecho a buscar, difundir y recibir información. Se establece que la libertad de expresión y el derecho a la información tienen un aspecto de derecho y libertad, justo como lo he expresado al inicio de esta reseña bibliográfica.

Se habla, además, sobre la relación entre democracia y libertad de expresión a partir de otra serie de conceptos y criterios básicos para cualquier democracia, como son: la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información.

En el segundo capítulo, “Derechos y deberes de los periodistas”, la autora hace un gran trabajo al informar al lector sobre los derechos y deberes a los que están obligados los periodistas. Para empezar, realiza una reflexión sobre quién es periodista, lo que incluye a blogueros, tuiteros y demás comunicadores, no sin antes realizar un debate sobre esta inclusión. Apreza, además, expresa su opinión sobre si este grupo debiera contar con una cédula para ser considerados periodistas.

Como comentario personal, he de mencionar que la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional sólo prevé la necesidad de uso de una cédula profesional en 23 profesiones, no incluida la de periodismo; por lo que el grupo mencionado anteriormente podría considerarse como tal si así lo estiman.

Se ponen bajo la lupa diferentes definiciones de quien es considerado como periodista en cada una de las entidades federativas junto con una pequeña replica y, al final de esto, Apreza establece una definición absoluta de lo que es un periodista en nuestro país.

En el mismo capítulo se habla del tema de la cláusula de conciencia informativa, personalmente considerado como uno de los mejores temas señalados en el texto. Este tipo de cláusulas tienen como propósito que el y la periodista puedan ejercer su actividad acorde a su propia ideología. Además de lo mencionado anteriormente, se señalan los sujetos de la cláusula de conciencia antes mencionada, junto con su objeto y las modalidades a través de las cuales se llevan a cabo los trabajos.

Otro ítem importante que se toca en diferentes ocasiones dentro del texto es aquel relacionado con las comunidades indígenas, es decir, el periodismo en las comunidades indígenas, los sujetos y, por supuesto, la cláusula de conciencia en los medios de comunicación indígenas.

La cláusula de conciencia en las comunidades indígenas puede rechazarse si así se desea en distintos supuestos que la autora menciona, como puede ser que esté en riesgo la integridad física o moral o que el medio de comunicación con el que se esté vinculado tenga un cambio importante ya sea de orientación o ideología.

El secreto profesional informativo es otro de los temas principales de este libro. La autora destaca el propósito de su surgimiento, como inhibidor de las autoridades que pretendan intimidar al periodista que ejerce sus funciones, ya sea al exigir revelar la identidad de sus fuentes de información, u otras activi-

dades que tengan que ver con revelar datos personales que pongan en riesgo la integridad de su círculo periodístico.

Así, en cuatro apartados con distinto contenido sobre este (definición, sujetos, objeto y aspectos principales), la autora destaca el secreto profesional como uno de los apartados más relevantes del libro pues se dedica a separar los contenidos de este derecho, tanto a nivel local como a nivel federal, puesto que este mismo se prevé en los dos niveles, además, reconociendo que los titulares de este derecho poseen una facultad absoluta para:

- a) Reservarse tanto la información obtenida como no revelar sus fuentes y/o testigos.
- b) Los titulares de este derecho no pueden ser llamados por la autoridad ya sea judicial o administrativa para informar sobre datos o hechos que no se hayan decidido publicar.
- c) Además, los titulares no pueden ser objeto de inspección ni aseguramiento por ningún tipo de autoridad.

En este apartado del libro la autora apunta establecer los mecanismos de autorregulación y los derechos de las audiencias como una herramienta adicional para la protección del derecho de comunicación de información en condiciones adecuadas, a fin de evitar la toma de decisiones que afecten el sector de comunicación y sus derechos.

De la misma manera, Socorro Apreza nos introduce al estudio de los códigos de ética y derechos de las audiencias como uno de los instrumentos de autorregulación. Agrega, además, citas de autoras, como Beatriz Solís, con quien coincide en el pensamiento de que “Los medios masivos deberán asumirse vinculados a los intereses de los sujetos sociales de su comunidad frente a diferentes realidades y problemas, mostrando la diversidad y la pluralidad de los diferentes sectores” (Solís, B. (2009). *Los derechos de las audiencias. El Cotidiano*, (158), 35).

Apreza nos aclara que los códigos de ética se han convertido en una obligación aplicable a todos los medios de comunicación, pues elaborar un código de ética apoyándose en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo es esencial para la supervivencia laboral.

En el libro no sólo se tocan los derechos de las personas periodistas, sino también los derechos de las audiencias, los cuales se deben ver reflejados en los códigos de ética. La autora emite su opinión al decir que en la Constitución y en la Convención Americana de Derechos Humanos están establecidos los fundamentos de los derechos de las audiencias. Por ejemplo, el artículo

60., apartado B, fracción VI, de la Constitución, establece los derechos de las audiencias junto con sus mecanismos de protección.

Estos derechos, según la autora, deben ser garantizados por los directivos y periodistas. Además, la doctora hace un listado de todos los derechos de las audiencias consagrados tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la Ley Federal de Trabajo, dividiéndolos en cinco grupos como entre los que se encuentran los deberes que protegen el requisito de veracidad, el derecho al honor, entre otros.

En el tercer capítulo del texto, que tiene como título “Restricciones legales que ponen en riesgo el ejercicio de las libertades informativas”, la autora hace un análisis de las restricciones a la libertad de expresión a través de tres puntos clave como son:

- 1) La vía penal como medio para sancionar conductas ilícitas en el ejercicio de la libertad de expresión en México.
- 2) ¿Es la vía penal un medio restrictivo o idóneo para sancionar conductas ilícitas en el ejercicio de la libertad de expresión?
- 3) El derecho de réplica.

El último capítulo del libro lleva como nombre “Las crisis de las libertades informativas en México”. Como capítulo conclusivo del libro, me parece importante resaltar que la autora está consciente de que en México, a través de los años, se ha vivido una difícil situación respecto al derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información, por lo que es acertado que haya integrado una sección donde señala los porcentajes de impunidad en materia de asesinatos, ataques, agresiones, amenazas, detenciones de periodistas e intimidaciones a las personas periodistas en nuestro país. Además, la autora agrega una amplia explicación sobre la situación del país en el contexto del año en que fue escrito el libro.

Es importante destacar el trabajo de la autora a lo largo del texto, pero sobre todo en este último capítulo, pues además de sustentar sus argumentos u opiniones sobre una amplia y consolidada revisión bibliográfica, incorpora gráficas de su propia creación utilizando datos recabados de distintos organismos especializados en la materia. Por ejemplo, la autora emplea gráficas para representar los tipos y posibles agresiones a los periodistas, e integra tablas de datos que nos ayudan a entender con más claridad el tema.

Como conclusión a esta reseña, el libro *Libertad de expresión y derechos de los periodistas*, de Socorro Apreza Salgado, es un texto teórico pero que al mismo tiempo va cargado de reflexión y análisis. A través de los capítulos no solo

aprendemos sobre el contexto histórico de la libertad de expresión, o de cómo se han construido los derechos de las personas periodistas a través del tiempo, sino que nos comparte su opinión sobre este contenido de manera sustentada y lógica, no obligándonos a pensar de la misma forma sino, estableciendo un punto de partida que dé oportunidad a la reflexión profunda sobre el tema.

Lo cierto es que, como lectora, llegué a la misma conclusión que la autora: hay una grave y evidente falta de regulación para la protección de los derechos de los periodistas, además de una grave violación al derecho humano a la libertad de expresión.

Todos los sectores del país necesitan un cambio inmediato, pero al ser el sector periodístico uno de los más afectados en los últimos años, es necesaria no solo una mayor atención sino también mayores acciones para minimizar el daño y acoso al sector.

María Cerina, G. D. (2021). *La insoportable levedad del concepto de corrupción. Una propuesta desde el derecho penal*. Tirant lo Blanch.

Oscar Zavala Gamboa

Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. México

Ariadna Sánchez Guadarrama

Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México. México

No perdamos de vista que existen pocos estudios estadísticos respecto de la efectividad del combate a la corrupción a nivel mundial o en relación con el tamaño del problema que esto representa. La razón de ello es que no hay análisis puntuales del impacto de la corrupción en el entorno global o en determinados Estados, pues el objeto de estudio no es palpable si tomamos en consideración que las principales características de las prácticas corruptas son que se realizan de manera oculta, en medio de la simulación o siempre de forma paralela y evadiendo el control gubernamental.

En ese sentido, el *Índice de Percepción de la Corrupción 2022*, publicado por Transparencia Internacional, destaca que la mayor parte del mundo sigue sin combatir con efectividad la corrupción, destacando que el 95% de los países no han conseguido avances significativos desde 2017.

Esto es de destacarse, si tomamos en consideración que el mundo está cambiando, la economía se transforma, la tecnología avanza y las sociedades exigen cada vez más el ejercicio de un buen gobierno que transite de un modelo tradicional de administración pública a un efectivo sistema de gobernanza que permita el ejercicio de derechos y libertades en un plano de igualdad, y con absoluta confianza en las instituciones.

Por este contexto es que resaltamos el trabajo del profesor Giorgio Darío María Cerina de la Universidad Internacional de la Rioja, en cuya obra que se reseña se parte de una premisa fundamental “[...] la corrupción se ha convertido en una estrella literaria”, y esta afirmación tiene un interesante fondo, pues cada vez es más frecuente encontrar en el discurso político, en los medios de comunicación, en los sectores público y privado, en el análisis económico y hasta en las charlas cotidianas del día a día, argumentos en torno al exceso

de corrupción y ante la poca o nula acción que se toma para su combate. Sin embargo, una pregunta de fondo se mantiene ausente en todos esos espacios: ¿qué se entiende por corrupción?, y es por ello que el autor nos invita a reflexionar sobre ese importante cuestionamiento, partiendo del excepcional libro de Milan Kundera sobre la *Insoportable levedad del ser*.

En la parte introductoria, cuando el autor plantea sus premisas, en realidad nos deja la conclusión de su análisis: «Esta ligereza» en el uso de la palabra «corrupción» (en todas sus declinaciones posibles, incluyendo por supuesto la aplicación del rótulo «medida anticorrupción» pero especialmente a la hora de calificar algún comportamiento como «corrupto»), siempre me ha parecido «insostenible» (p. 16).

Esa es la base teórica de la obra de Giorgio Darío María Cerina, concluir que no existe certeza sobre el concepto de corrupción, pues prácticamente es posible denominar corrupto a un hecho o a una persona, cuando su conducta no se adecua a los estándares “normales” dentro de una sociedad.

Da igual llamar corrupto al político que no cumplió con sus promesas de campaña, como al servidor público que demora en dar trámite a un asunto en la ventanilla de servicios de una institución gubernamental; por lo que resulta complicado analizar el combate de algo que no se puede definir de forma homogénea, y más desde el punto de vista jurídico caracterizado por su tipicidad, como en el ámbito del derecho penal —entorno desde donde surge el análisis del autor—, pero sin olvidar que esta misma problemática invade otras esferas del enfoque normativo, como en el caso de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.

En ese sentido, tenemos que la presente obra se encuentra dividida en siete capítulos, los cuales recorren el camino desde cómo nace la corrupción, en dónde la encontramos y la forma en que podemos llegar a una propuesta de definición de este concepto, el cual, aunque pareciera sencillo de mencionar, no es tan fácil realizar la acotación correspondiente, toda vez que, tal y como ya quedó establecido, el término corrupción lo encontramos en múltiples escenarios, por lo que podría generarse la duda de si la misma definición de corrupción se adapta a todos los supuestos.

“La Corrupción: Un debate Sobre... «Algo Malo»”, es el capítulo con el que comenzamos este libro, en el cual vamos a partir del hecho de la problemática correspondiente a la definición del concepto de corrupción, puesto que es un tema que encontramos a donde volteemos, pero no es un tema que se aclare al momento, por lo que, una vez establecida la problemática, se facilita la propuesta de trabajo para poder llegar al concepto deseado.

Como ha quedado establecido, si bien no es fácil tener un concepto de corrupción, lo cierto es que siempre se ha partido del hecho de que éste se

encuentra directamente ligado al derecho penal, en virtud de que la sociedad ha relacionado el concepto con una cuestión delictiva, por lo que el siguiente paso en el análisis del autor es relacionar la corrupción con esa rama del derecho y por ese lado encontrar los elementos para tener la tan anhelada definición de corrupción.

Por tanto, para arribar al concepto requerido es menester observar los elementos que nos pueden llevar al objetivo plasmado, por lo que en el tercer capítulo de la obra, se recorre el camino normativo y doctrinario para localizar la mejor forma de obtener el concepto correspondiente, siendo así que llegamos a la pregunta: ¿cohecho, soborno y corrupción, sinónimos o conceptos que se encuentran intrínsecamente relacionados?, para lo cual el avance del libro nos irá resolviendo ésta y las demás dudas que seguramente ya se han generado.

No es óbice mencionar que el concepto de corrupción ha causado ciertas dudas en diversas partes del mundo, razón por la cual encontramos un capítulo dedicado al panorama internacional, con la finalidad de lograr esclarecer dicho concepto; sin embargo, partimos de la premisa que la problemática es a nivel internacional toda vez que, aun cuando tenemos diversos instrumentos jurídicos, en éstos no encontramos la definición que estamos buscando, por lo que es importante detenerse un momento a observar la magnitud de la problemática en cuestión, para posteriormente arribar a la solución.

Entonces, en este camino que vamos siguiendo nos encontramos en el momento para establecer los modelos explicativos de la relación corrupta, siendo que para que exista corrupción se necesitan dos partes, si bien no tenemos un concepto de corrupción, sabemos que deviene del actuar de dos o más sujetos, misma que la podemos localizar en diversos escenarios, como lo son el modelo mercantil, así como el escenario correspondiente a la ilicitud de diversas acciones, tales como pagos, influencias, conductas, entre otros.

En ese tenor, una vez recorrido todo el camino desde donde nace la corrupción, los diversos instrumentos que han buscado definir dicho concepto, las problemáticas que encontramos a nivel nacional como internacional, llegamos al punto deseado que es, la propuesta definitoria de la palabra corrupción, con la única finalidad de obtener el concepto que pueda contener todos los elementos necesarios para su total comprensión y de esa forma continuar con su lucha diaria.

Por lo tanto, recomendamos ampliamente la obra que aquí se reseña como un esbozo teórico de la doctrina sobre la corrupción. El lector podrá advertir elementos y reflexiones novedosas sobre un tema que cada vez se encuentra más presente en el debate contemporáneo y en la búsqueda de soluciones.