Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Guillermo M. Cejudo
COORDINADOR EDITORIAL

inai

DICCIONARIO

de Transparencia y Acceso a la Información Pública

inai

DIRECTORIO

Pleno del INAI

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado Presidente

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

Blanca Lilia Ibarra Cadena
Comisionada

María Patricia Kurczyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chepov
Comisionado

Josefina Román Vergara
Comisionada

Joel Salas Suárez
Comisionado

Comité Editorial

Oscar Mauricio Guerra Ford, *Presidente*
Blanca Lilia Ibarra Cadena
Joel Salas Suárez
Jesús Rodríguez Zepeda
José Roldán Xopa
Javier Solórzano Zinser
Gerardo Villadelángel Viñas

Cristóbal Robles López
Secretario Técnico del Comité Editorial

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las del INAI.

Derechos Reservados D.R. ©
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
Insurgentes Sur 3211, colonia Insurgentes Cuicuilco,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04530
Diseño y formación: María Elena Vargas Zenteno y Martha Rosalba Pérez Cravioto

Primera edición, mayo de 2019
Tiraje: 1,000 ejemplares
ISBN: 978-607-98312-3-3

Impreso en México, *Printed in Mexico*
Ejemplar de distribución gratuita

ÍNDICE

Lista de siglas y acrónimos 13
Lista de autores 17
Presentación 21
Semblanzas de autores 25

A

Accesibilidad de la información 43
Acceso a la información pública 43
    Principio de publicidad 45
    Principio de disponibilidad de la información pública 45
    Obligaciones de transparencia como política pública 47
Acceso parcial a la información 49
Acceso total a la información 50
Acción de inconstitucionalidad 50
Acto de autoridad 50
Acuerdo de admisión 51
Acuerdo de desechamiento 55
Acuerdo de incumplimiento a las obligaciones de transparencia 58
Ajustes razonables 59
Alianza para el Gobierno Abierto en México 59
Amonestación pública 64
Anonimización 65
Apercibimiento 65
Apertura gubernamental 66
Archivo público 66
Archivo de concentración 66
Archivo de trámite 66
Archivo histórico 67

B

Baja documental 68
Búsqueda exhaustiva 68

C

Carga de la prueba 69
Certeza 69
Certificación 70
Ciclo vital de los documentos 70
Clasificación de la información 70
Cocreación/coproducción 71
Comisionado(a) 72
Comité de transparencia 73
Confiabilidad de la información 73
Consejos consultivos de los órganos garantes 73
Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (CNSNT) 74
Conservación de archivos 74
Consulta directa 74
Contabilidad gubernamental 75
Contraloría social 80
- Definición de contraloría social 80
- Contraloría social y transparencia 81
- Los orígenes de la contraloría social 82
- Controlaría social: principales discusiones 82
- Las contralorías sociales en el mundo: dos ejemplos paradigmáticos 84

Contrataciones abiertas 86
- Procesos de contratación abierta 86
- Alianza para las Contrataciones Abiertas (ACA) y el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (EDCA) 88
- ACA-MX y EDCA-MX 88
- Contrataciones abiertas en el mundo 89
- Campos que contiene la versión actual del Estándar 89
- Tipo de información en contrataciones abiertas 90

Controversia constitucional 91
Corrupción 91
Cuota de acceso 98

D

Datos 99
Datos abiertos 99
Datos personales 103
El origen de los datos personales 104
Datos personales en el mundo 107
Debido proceso 109
Deficiencia de la queja 109
Denuncia por incumplimiento de obligaciones de transparencia 110
Derecho a la memoria y a la verdad 110
Derecho al olvido 114
Derecho a saber 117
Derecho de acceso a la información 121
Derecho de petición 122
Desahogo de requerimiento 123
Desclasificación de información 123
Digitalización de la información pública 126
Documentar todo acto de autoridad 126
Documento 127

E

Efectos de resolución 128
Eficacia 128
Expediente 129

F

Facultad de atracción 130
Fallas de transparencia 130
Fallo 136
Faltas administrativas 136
Formato abierto 136
Formato accesible 137

Foro multiactor 137
Modelos de foros multiactor 138
Momentos clave del proceso de gestión del Foro Multiactor 140
Fundar una respuesta o resolución 141

G

Gestión de archivos públicos 142
Gestión de las solicitudes de acceso a la información 142
Gobernanza colaborativa 142
Gobierno abierto 143
Gobierno abierto subnacional 149
Gobierno electrónico 149
Grandes datos (big data) 160
Gratuidad de la información 160

I

IFAI 161
Imparcialidad 161
Improcedencia 162
INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales 162
Origen y antecedentes del INAI 163
INAI: presente y futuro 166
El INAI como referencia internacional 168
Incompetencia 171
Independencia 171
Inexistencia de información 171
Información completa 171
Información oportuna 172
Información pública 172
Información pública de oficio 173
Información reservada 174
Infracción 174
Innovación 175
Innovación, transparencia y gobierno abierto 176
De la innovación como ideal a la innovación como práctica 177

L

Lenguaje ciudadano 181
Libertad de expresión 187

M

Máxima publicidad 195
Mecanismos de rendición de cuentas 197
Medio de defensa 198
Medio para recibir notificaciones 198
Modalidad de entrega 198
Modalidad de envío 199
Modalidad de reproducción 199
Motivar 199

N

Negativa de acceso a la información 201
Notificación 201
Notificación por estrados 202

O

Objetividad 203
Obligaciones de transparencia 203
Obligaciones de transparencia comunes 208
Obligaciones de transparencia específicas 209
Opacidad 209
Oposición al tratamiento de datos personales 212
Organismo garante 212

P

Participación ciudadana 213
    Dilemas de la participación ciudadana 215
    Mecanismos de participación ciudadana 216
    La exigencia de la participación: gobernanza
    y rendición de cuentas social 218
Período de reserva 220
Plan de acción de gobierno abierto 222

Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) 222
Plazo de entrega 226
Pobreza informacional 226
Política de transparencia 231
Premisas y valores de referencia en la política de transparencia..... 234
Instrumentos necesarios para desarrollar una política de transparencia 236
Portal de obligaciones de transparencia 238
Positiva ficta 239
Presunción de la existencia de la información 239
Presupuesto participativo 240
Prevención 247
Principio de legalidad 248
Fundamentos históricos del principio de legalidad..... 249
El principio de legalidad en el orden constitucional mexicano..... 250
El principio de legalidad desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos 253
El principio de legalidad en relación con el derecho al acceso a la información 254
Principio de proporcionalidad 256
Privacidad 257
Procedimiento de acceso a la información 257
Profesionalismo 258
Propaganda gubernamental 258
Prórroga 259
Protección de datos personales 259
Prueba de daño 265
Prueba de interés público 269

R

Recomendación en materia de transparencia 274
Rectificación de datos 274
Recurrente 275
Recurso de inconformidad 275
Recurso de revisión 275
Recursos públicos 276

Régimen de rendición de cuentas 276
Rendición de cuentas 277
Rendición de cuentas social 282
Rendición de cuentas horizontal 283
Rendición de cuentas intergubernamental 284
Rendición de cuentas vertical 288
Requerimiento de información adicional en materia de transparencia 289
Resguardo de información 289
Resolución 289
    Confirmación 289
    Modificación 290
    Revocación 290
Responsabilidad administrativa 290

S

Sanción por incumplimiento en materia de transparencia 291
Secrecía 291
Secreto 292
Secreto bancario y fiduciario 299
Secreto comercial 300
Secreto fiscal 301
Secreto industrial 301
Seguridad nacional 301
Seguridad pública 302
Sistema Nacional de Archivos 302
Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) 306
Sistematización de archivos 309
Solicitante 309
Solicitud de acceso a la información 310
Sujeto obligado 310
Sustanciación del recurso de inconformidad 311

T

Tecnología abierta 312
Tecnología de la información 312

Testar 314
Transparencia de fondos y fideicomisos 314
Transparencia de partidos políticos 317
Transparencia fiscal 324
Ingresos 327
Gasto 329
Endeudamiento 330
Transparencia focalizada 332
Transparencia gubernamental 336
Significado y valor 340
Visión organizacional en el diseño e implementación 341
Transparencia legislativa 344
Transparencia municipal 349
Transparencia presupuestaria 354
Transparencia proactiva 358
Transparencia y órganos constitucionales autónomos (OCA) 363
Transparencia y derechos humanos 368
Derecho al acceso a la información pública 369
Obligaciones estatales respecto al derecho al acceso a la información pública 372
Derechos humanos, gobernanza y transparencia 373

U

Unidad de transparencia (UT) 376

V

Veracidad de la información 377
Verificabilidad de la información 377
Versión pública 377

ÍNDICE DE CUADROS, FIGURAS Y ANEXO

Figura 1. Esquema descriptivo de contraloría social 81
Figura 2. Ciclo de la contratación pública 87
Cuadro 1. Campos de la versión actual de Estándar 89
Anexo 1. Cuadro de conceptos y asociación 381

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
AGN	Archivo General de la Nación
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BM	Banco Mundial
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CEIG	Comisión Estatal de Información Gubernamental
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNSNT	Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
Comaip	Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CT	Comité de Transparencia
DOF	Diario Oficial de la Federación
FMI	Fondo Monetario Internacional
GA	Gobierno abierto

IFAC	Federación Internacional de Contadores
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LFEP	Ley Federal de las Entidades Paraestatales
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFPDPPP	Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGMCDI	Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
NGP	Nueva Gestión Pública
NIC	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
OCA	Órganos Constitucionales Autónomos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OG	Órganos garantes
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNA	Planes Nacionales de Acción

PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SNT	Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UT	Unidad de Transparencia

LISTA DE AUTORES

Autor	*Institución a la que pertenece*
Cejudo, Guillermo	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Arellano, David	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Bohórquez, Eduardo	*Transparencia Mexicana*
Bonina, Carla	*Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos*
Campos, Mariana	*México Evalúa*
Cano, Rosa María	*Universidad de Guanajuato*
Carranza, Daniel	*Data Uruguay*
Cerdán, Alonso	*Alianza para el Gobierno Abierto*
Díaz, Ana	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Dussauge, Mauricio	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Farfán, Gabriel	*Comunidad Mexicana de Gestión Pública*
Fumega, Silvana	*Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos*
Fierro, Ana Elena	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
García, Adriana	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Hevia, Felipe	*Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social*

Jarquín, Soledad	*Sistema Nacional Anticorrupción*
López Ayllón, Sergio	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
López, Claudia	*Consultora Independiente en Gobernanza de la Información y Gobierno Corporativo*
Luna, Issa	*Universidad Nacional Autónoma de México*
King, Claudia	*Abogada*
Maqueo, María Solange	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Mecinas, Juan Manuel	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Medellín, Ximena	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Merino, Mauricio	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Michel, Cynthia	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Moreno, Jimena	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Morales, Lourdes	*Red por la Rendición de Cuentas*
Nava, Diana	*México Evalúa*
Nieto, Fernando	*El Colegio de México*
Pardo, María del Carmen	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Peña, Víctor S.	*Colegio de Sonora*
Puente, Khemvirg	*Universidad Nacional Autónoma de México*
Ríos, Alejandra	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Ruiz, Liliana	*México Evalúa*
Salazar, Grisel	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Sánchez, Víctor	*Universidad Autónoma de Coahuila*
Scrollini, Fabrizio	*Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos*

Sour, Laura	*Universidad Anáhuac*
Trujillo, Humberto	*Centro de Investigación y Docencia Económicas*
Trejo, Alexandra	*Consultor Independiente*
Vázquez, Marcela	*Universidad de Washington*
Villegas, Víctor	*Universidad Nacional Autónoma de México*
Velasco, Ernesto	*Cívicus, Consultores en Gestión Pública y Social*
Velásquez, Tamara	*Transparencia Mexicana*

PRESENTACIÓN

Guillermo M. Cejudo

En poco más de una década, México ha construido un complejo entramado normativo, institucional y administrativo en materia de transparencia y acceso a la información. Aunque a finales del siglo pasado la transparencia no era un asunto presente en las discusiones públicas, actualmente no hay ley, programa público ni plataforma de partido político que no incorpore los valores y los mecanismos de la transparencia. Existen instituciones garantes en todo el país y prácticamente cualquier oficina pública responde a las solicitudes de información. El Estado mexicano cuenta con un portal de internet para cumplir con sus obligaciones de transparencia y acercar la información a los ciudadanos. Al mismo tiempo, existe una amplia demanda social para volver realidad el principio de publicidad y la lógica de gobierno abierto en cada interacción de los ciudadanos con el gobierno. Con todo ello, se ha formado ya una comunidad de práctica, integrada por funcionarios, académicos, organizaciones sociales, activistas y ciudadanos comprometidos con la transparencia, como valor inseparable de la democracia, y con el acceso a la información, como un derecho de cualquier persona. Y, en consecuencia, se ha ido formando un lenguaje compartido en materia de transparencia que reúne elementos de teoría política, ciencia política, derecho administrativo, teoría organizacional, administración y políticas públicas, entre muchos otros campos.

El *Diccionario de transparencia* busca ser una obra de referencia para personas interesadas en la transparencia y temas relacionados. Con entradas preparadas por un grupo de 44 especialistas de 19 instituciones, este diccionario ofrece a los lectores una revisión conceptual de los términos más utilizados en la discusión pública, legal y académica sobre la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y el gobierno abierto.

Quien consulte esta obra encontrará cuatro categorías de conceptos ordenados en orden alfabético, aunque con distinta lógica y amplitud, como se explica a continuación.

Las entradas de mayor extensión son para conceptos centrales en el tema de transparencia. Se presentan en forma de ensayo con una breve discusión teórica y, en ocasiones, con un análisis comparado, una explicación detallada y, además, una lista de lecturas adicionales para quien desee profundizar. Estos conceptos son aplicables a otros contextos y no están sujetos a una temporalidad específica. Aquí se incluyen los conceptos raíz —como *transparencia* y *rendición de cuentas*— y sus derivados —como *transparencia proactiva* y *rendición de cuentas intergubernamental*—. Cada una de estas entradas ha sido preparada por especialistas en la materia.

En el otro extremo encontramos las entradas breves, que son las más numerosas y se encuentran en forma de glosario. Son conceptos usados frecuentemente en la discusión sobre transparencia pero que tienen una menor relación con el tema. Se incluyen para ofrecer al lector una definición breve de conceptos usuales, pero sin profundizar en ellos.

También hay entradas con definiciones legales, es decir, aquellos conceptos derivados de la legislación que, aunque sirven para entender el funcionamiento del régimen de transparencia en México, no son exclusivos de este ámbito. Son conceptos que requieren una explicación legal para definirse y vincularse con la transparencia.

Finalmente, hay algunas entradas sobre el Sistema Nacional de Transparencia (SNT). Se refieren a instituciones, procesos o mecanismos asociados al SNT que servirán para explicar al lector el funcionamiento del entramado institucional en materia de transparencia en el país. No son discusiones teóricas o conceptuales ni descripciones de decisiones legales; sino la explicación del diseño y funcionamiento del SNT, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) o la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

Cada entrada, como se dijo, fue preparada por especialistas en la materia y su nombre está señalado al final de cada una. Quienes se acerquen a este diccionario encontrarán muchas de las referencias obligadas en cada uno de los temas, pero también hallarán voces nuevas de investigadores e investigadoras jóvenes que siguen nutriendo y actualizando nuestro conocimiento sobre transparencia. Como toda obra colectiva, esta es posible gracias al esfuerzo

y compromiso de quienes contribuyeron y, también, a las mejoras sugeridas en el proceso de dictaminación. La selección de voces y la asignación a cada especialista, así como las inevitables omisiones, son responsabilidad del coordinador.

Santa Fe, Ciudad de México.

SEMBLANZAS DE AUTORES

Guillermo Cejudo
Coordinador Editorial

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Boston (E.E.U.U), secretario académico y, desde 2006, profesor investigador titular (nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores) de la División de Administración Pública del CIDE. Autor de libros y artículos sobre políticas públicas, gestión pública, rendición de cuentas y federalismo. Ha sido coordinador del proyecto de métrica de gobierno abierto.

David Arellano

Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado en Denver (E.E.U.U) y profesor investigador titular SNI nivel III. Ha sido secretario académico y director de la División de Administración Pública del CIDE. Sus temas de especialización tienen que ver con la variable organizacional en la administración y las políticas públicas. De esta manera, ha realizado investigaciones sobre temas como reforma de la administración pública, evaluación, transparencia, corrupción, innovación e implementación.

Eduardo Bohórquez

Director general de Transparencia Mexicana desde 1999 y director ejecutivo de la Fundación Este País. Ha diseñado estrategias anticorrupción con base en herramientas de control, movilización social y monitoreo ciudadano para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas. Ha sido instructor en diplomados y cursos de diversas instituciones académicas como el CIDE y el ITESM. Su experiencia se centra en la medición y evaluación del impacto de la corrupción, monitoreo de instrumentos internacionales anticorrupción, ética e integridad en el sector privado, corrupción en la política social, entre otros.

Carla Bonina

Doctora en Management por la London School of Economics en Reino Unido, investigadora asociada en ILDA (Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos) y profesora asistente en innovación en Surrey Business School, Reino Unido. Cuenta con más de diez años de experiencia en investigación en innovación, políticas públicas y economía digital en Europa y América Latina. Provee consultoría y asesoramiento regular a gobiernos, organismos internacionales y start-ups en temas de gobierno y datos abiertos, emprendedurismo social y creación de valor en procesos de innovación.

Mariana Campos

Maestra en políticas públicas por la Universidad de Carnegie Mellón, en donde se graduó con distinción académica. Es coordinadora del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas de México Evalúa. Se ha desempeñado como consultora en proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Programa del Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), de la W.K. Kellogg Foundation y el Overseas Development Institute (ODI), así como para diversos programas del gobierno federal.

Rosa María Cano

Candidata a doctora en Derecho por la Universidad de Granda, España. Especialidad en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo y Maestra en Derecho Fiscal por la Facultad de Contabilidad y Administración de la Universidad de Guanajuato. Profesora en la Maestría de Derecho Constitucional de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Fue directora jurídica del Instituto Federal Electoral, actual Instituto Nacional Electoral y magistrada adscrita a la Octava Sala Civil del Supremo Tribunal de Justicia en el Estado de Guanajuato.

Daniel Carranza

Co-fundador de DATA Uruguay, organización de la sociedad civil que crea herramientas y hace activismo local y regional por los Datos y Gobierno Abierto, a través de iniciativas como ABRELATAM. Consultor en herramientas y medios digitales para gobiernos, sociedad civil y empresas multilaterales. Especializado en Gobierno Abierto y Gobierno Digital. Fellow de Gobierno Abierto de la Organización de los Estados Americanos.

Alonso Cerdán

Maestro en Administración Pública por la Universidad de Manchester, Reino Unido y gerente del Programa en la Unidad de Apoyo de la Alianza para el Gobierno Abierto. Es miembro fundador de Gestión Social y Cooperación, GESOC A.C en el que lideró el Programa en Gestión Pública. Se ha desempeñado como consultor para organizaciones públicas y no lucrativas, funcionario de la Secretaría de la Función Pública y como gestor de proyectos en Civicus, Consultores en Gestión y Política Social.

Ana Díaz

Doctora en Sociología por la Universidad de Guadalajara y profesora investigadora titular de la División de Administración Pública del CIDE, nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores. Ha trabajado temas de democratización y participación ciudadana, capital social, cultura política y cultura de la legalidad, sobre los que ha publicado artículos, capítulos y libros. Ha participado en diversos proyectos de investigación y consultoría a nivel nacional auspiciados por el entonces Instituto Federal Electoral, el Instituto Mexicano de la Juventud, por el Consejo Nacional de Evaluación, por el Centro de Investigación y Estudios sobre Antropología Social y por el CIDE.

Mauricio Dussauge

Doctor en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science. Profesor investigador de la División de Administración Pública e investigador asociado al Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas, ambos del CIDE. Sus temas de interés están relacionados con servicios civiles, reformas administrativas, combate a la corrupción, transferencia de políticas públicas, gestión por resultados y organismos reguladores, entre otros temas. Ha sido funcionario en áreas relacionadas con la profesionalización del servicio público y el combate a la corrupción en el Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de la Función Pública del gobierno federal mexicano.

Gabriel Farfán

Doctor en Economía Política y Gobierno por la London School of Economics y presidente y director general de la Comunidad General Mexicana de Gestión Pública para Resultados, A.C. Es profesor de posgrado del Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana y consultor externo en organismos financieros internacionales, gobiernos estatales y locales. Ha tenido diversos cargos en el sector público municipal, estatal y federal, en áreas de gestión y finanzas públicas.

Silvana Fumega

Es politóloga de la Universidad de Buenos Aires (ARG). Posee un PhD de la Universidad de Tasmania (UTAS) en Australia, así como de Maestría en Políticas Públicas de la Victoria University of Wellington (VUW) de Nueva Zelanda. Se ha desempeñado como consultora para numerosas organizaciones internacionales, gobiernos y grupos de sociedad civil. En los últimos años ha concentrado su trabajo en la intersección entre las políticas de datos abiertos y el derecho de acceso a la información pública. Actualmente es la Directora de Investigación y Políticas de ILDA (Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos).

Ana Elena Fierro

Doctora en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es maestra en derecho por la Universidad de Georgia; y maestra en filosofía por la Universidad Anáhuac, campus Mayab y es licenciada en derecho por el ITAM. Actualmente es coordinadora de la Maestría en Administración y Políticas Públicas y profesora investigadora del CIDE. Sus líneas de investigación son: transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad de los servidores públicos. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en el nivel I.

Adriana García

Doctora en Derecho en la Universidad de Chicago. Ha participado en cursos, talleres y seminarios de posgrado en temas de derecho y economía en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. Profesora afiliada de la División de Estudios Jurídicos del CIDE y ha sido investigadora visitante en la Universidad de Columbia. Coautora con Ana Elena Fierro de Responsabilidad patrimonial del Estado: Interpretación de la SCJN del artículo 113 constitucional, CIDE (2008). Ha sido consultora de la Open Society Justice Iniciative.

Felipe Hevia

Antropólogo por la Universidad de Chile y Doctor en antropología por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Actualmente es profesor-investigador en CIESAS-Unidad Golfo. Sus principales líneas de investigación son relaciones sociedad-estado, contraloría social, participación ciudadana, programas de transferencias condicionadas, educación y política social. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Sus investigaciones han sido premiadas y reconocidas por el Gobierno de Brasil, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Consejo Latinoamericano para el Desarrollo, la Red Internacional de Cohesión Social, la Universidad de Luxemburgo y en 2015 fue acreedor al Premio de Investigación 2015 en Ciencias Sociales que otorga la Academia Mexicana de Ciencias.

Soledad Jarquín

Maestra en Administración y Políticas Públicas del CIDE.

Sergio López Ayllón

Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Obtuvo su maestría en sociología del derecho y relaciones sociales en la Universidad de Paris II. Es profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) donde actualmente se desempeña como director general. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (nivel III) y de la Academia Mexicana de Ciencias. Es autor de varios libros y ha publicado numerosos artículos y capítulos de libros tanto en México como en el extranjero. En la Administración Pública Federal ha desempeñado varios cargos, además ha sido consultor de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, de organismos públicos autónomos, así como dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Ha participado en el diseño y redacción de diversas reformas constitucionales y legales. Sus áreas de especialidad incluyen el derecho constitucional y administrativo, regulación económica y poder judicial.

Claudia López

Es egresada de la carrera de informática administrativa. Desde hace 20 años está dedicada a la gestión de recursos de la información. Ocupó el cargo de directora del Sistema Nacional de Archivos en el Archivo General de la Nación. Fue Directora de Archivos en el Acervo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores y actualmente se desempeña como Consultor senior especializado en procesos de transformación digital, gobierno corporativo y de la información. Ha participado en el desarrollo e implementación de políticas públicas en materia de administración de archivos y gestión documental. Destacan los proyectos normativos de la Ley General de Archivos y los Lineamientos para la organización y conservación de los archivos emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia, así como instrumentos estadísticos e implementación de modelos sistemáticos y eficientes para la gestión de información. Así mismo, ha desarrollado soluciones para gobierno digital. Promovió y ha elaborado tres estándares de competencias laborales: ECO-549 Procesos técnicos en archivos de trámite, ECO-624 Administración de archivo de concentración y la ECO-888 Coordinación de la administración de archivos y gestión documental.

Issa Luna

Doctora en Derecho de la Información en la Universidad de Occidente, Sinaloa y coordinadora del Área en Derecho de la Información del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Tiene una maestría en derechos humanos por la London School of Economics and Political Sciences, Reino Unido y ha sido investigadora en el Programe of Comparative Media Law and Policy (PCLMP), Universidad de Oxford, Reino Unido. Se ha especializado en temas de medios de comunicación y democracia, libertad de expresión y libertad de información. Participó en la elaboración de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el Grupo Oaxaca. Durante 2010-2011 participó dentro del grupo de expertos seleccionados por la Secretaría Jurídica de la Organización de Estados Americanos para redactar la Ley Modelo de Acceso a la Información y Guía de Implementación.

Claudia King

Licenciada en Derecho por el CIDE. Ha sido asesora en la Secretaría de Energía y coordinadora de asesores en la Subsecretaría de Planeación Energética. Actualmente se desempeña como abogada independiente.

María Soulange Maqueo

Doctora por el programa Estado de Derecho y Buen Gobierno de la Universidad de Salamanca España y presidenta del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), por el periodo 2017-2020. Actualmente es profesora investigadora de la División de Estudios Jurídicos del CIDE. Su área de especialidad es el análisis y diseño normativo de políticas públicas, a través de la utilización de herramientas propias de la técnica legislativa, la mejora regulatoria y el análisis económico de derecho. En los últimos años ha enfocado sus proyectos de investigación en áreas propias del derecho a la protección de datos personales, la competencia económica y las políticas sociales relacionadas con la salud y la asistencia jurídica. Se ha desempeñado como miembro del Consejo Editorial de Procesos Judiciales en el periódico Reforma. Pertenece al miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I.

Juan Manuel Mecinas

Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid, además de contar con las especializaciones en argumentación jurídica (Universidad de Alicante) y Ciencia Política y Derecho (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales). Es profesor investigador de la Universidad de las Américas Puebla, en el departamento de derecho. Sus líneas de investigación son la interacción entre el derecho (constitucional) y las nuevas tecnologías, en especial la brecha digital, derecho al olvido, protección de datos en la red, así como temas relacionados con la internacionalización del derecho constitucional, las reformas constitucionales y el derecho constitucional comparado.

Ximena Medellín

Doctora en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesora investigadora de la División de Estudios Jurídicos del CIDE. Es autora de diversas publicaciones en áreas de Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Penal Internacional, Derecho Humanitario, Justicia Transicional y Derecho Constitucional. Alguna de sus publicaciones más reciente son Digesto de Jurisprudencia Latinoamericana sobre Crímenes de Derecho Internacional (volúmenes I y II) y el Digesto de Jurisprudencia Latinoamericana sobre Derechos de las Víctimas. Ha sido consultora para instituciones nacionales e internacionales, destacando su participación como experta nacional en la actualización del Estado de Derecho Consuetudinario, del Comité Internacional de la Cruz Roja. Fue miembro del Consejo Editorial de International Review of the Red Cross entre 2015-2017 y coordinadora de la Licenciatura en Derecho de la División de Estudios Jurídicos del CIDE.

Mauricio Merino

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor investigador y fue director de la División de Administración Pública en el CIDE. Ha escrito y coordinado 20 libros, entre los que se encuentran: Gobierno Local. Poder Nacional, editado por el Colegio de México; La transición votada y La Democracia Pendiente, ambos editados por el Fondo de Cultura Económica, entre otros. Sus títulos más recientes son Políticas Públicas. Ensayo sobre la Intervención del Estado en la Solución de Problemas Públicos, editado por el CIDE; La Estructura de la Rendición de Cuentas en México, publicado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el CIDE, y Problemas, Decisiones y Soluciones. Enfoques de Políticas Públicas, publicado con el sello del Fondo de Cultura y el CIDE. Fue consejero general del entonces Instituto Federal Electoral y gerente internacional del Fondo de Cultura Económica. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadores con el Nivel III, y es miembro regular de la Academia Mexicana de Ciencias. Actualmente es miembro del Panel Externo de Revisión para el Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y coordinador del Programa Nacional de Investigación para el Combate y Rendición de Cuentas del CONACYT y presidente del Consejo de Nosotrxs.

Cynthia Michel

Maestra en Administración y Políticas Públicas por el CIDE, así como profesora asociada en la misma institución. Se desempeñó como consultor externo para la evaluación y análisis de políticas públicas en el Centro de Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina (CLEAR). Ha desarrollado diversas evaluaciones de programas y políticas públicas en México, así como estudios sobre política social, transparencia e innovación pública. Es coautora de Observing and Measuring Government Opennes. A conceptual discussion and aplication to Mexico (Gobernar: The journal of Latin American Public Policy and Governance) y de Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration (Policy Sciences), y coordinadora del libro La innovación en el Sector Público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas (INAP-CIDE).

Jimena Moreno

Secretaria general del CIDE y maestra en Dirección Internacional por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Ha sido directora en la Dirección General de Asuntos Internacionales en la Comisión Bancaria y de Valores, así como subdirectora jurídica en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Ha publicado La solución de controversias en la interacción del comercio con el medio ambiente, Protocolo de Kioto, compromisos y verdades: Un desafío para México, Análisis jurídico de la gestión pesquera en el Golfo de California, entre otros. Fungió también como coordinadora del programa de licenciatura en Derecho del CIDE.

Lourdes Morales

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de La Sorbonne París III. Obtuvo su maestría en Comunicación Política en la Universidad de París I y la licenciatura en Comunicación en la Universidad Iberoamericana. Fue directora de Alianza Cívica, México Observa y participó en el Foro Ciudadano de Oaxaca. Es profesora asociada del CIDE donde actualmente coordina la Red por la Rendición de Cuentas. Cuenta con más de 10 años de experiencia docente en instituciones de educación superior públicas y privadas. Ha coordinado investigaciones sobre participación ciudadana, procesos electorales en regiones indígenas con enfoque de género, transparencia y rendición de cuentas. Es coautora y autora de artículos y libros vinculados a esos temas.

Diana Nava

Es investigadora del Programa Gasto Público y Rendición de Cuentas de México Evalúa. Anteriormente, trabajó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Abogada por la Escuela Libre de Derecho. Actualmente cursa la Maestría en Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y el Máster en Argumentación Jurídica de la Universidad de Alicante, España.

Fernando Nieto

Doctor en Sociología por la Universidad de Groningen, Países Bajos. Actualmente es profesor investigador del Centro de Estudios Internacionales del COLMEX. Sus áreas de interés son la implementación de políticas públicas, la corrupción, la profesionalización y las patologías burocráticas en las organizaciones gubernamentales. Fue investigador nacional de Open Government Partnership/Global Integrity y tiene múltiples publicaciones en materia de gobierno abierto, servicios civiles de carrera, participación ciudadana, entre otras.

María del Carmen Pardo

Doctora en Historia por la Universidad Iberoamericana y tiene estudios de doctorado en Ciencia Política por la Universidad de París II. Es profesora investigadora del CIDE y fundadora del programa de Licenciatura en Política y Administración Pública del COLMEX. Cuenta con el nivel III del Sistema Nacional de Investigadores y sus temas de investigación abarcan a la administración pública en general y los procesos de modernización administrativa, descentralización, servicio de carrera, gobierno local, transparencia y rendición de cuentas. Tiene varios libros y artículos publicados y amplia experiencia docente en diversas instituciones de educación superior, públicas y privadas. Ha sido miembro del Consejo Rector de Transparencia Mexicana, miembro del Comité Editorial de Economía, Administración y Finanzas del Fondo de Cultura Económica, directora del Centro de Estudios Internacionales del COLMEX y Consultora para organismos internacionales como Naciones Unidas y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Víctor S. Peña

Doctor en Políticas Públicas por el ITESM y profesor investigador nivel I del SNI en El Colegio de Sonora. Es editorialista y experto en transparencia, combate a la corrupción e implementación de políticas públicas. Su línea de investigación es el análisis y evaluación de políticas públicas y su área de interés es el Gobierno Abierto. Es autor de una veintena de capítulos en libros y artículos en revistas especializadas, nacionales e internacionales, así como autor de un libro y coordinador de cinco sobre políticas públicas, el buen gobierno, la participación ciudadana y la transparencia.

Khemvirg Puente

Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México y coordinador del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I; de la Asociación Internacional de Ciencia Política, la Asociación Norteamericana de Ciencia Política, la Asociación Británica de Estudios Políticos, el Consejo Mexicano de Investigación en Ciencia Política y de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios. Ha publicado trabajos de alta calidad académica que han contribuido al desarrollo de actividades docentes, entre los que destacan cuadernos de investigación, capítulos de libros, la coordinación de números de revistas, artículos arbitrados y documentos de trabajo.

Alejandra Ríos

Doctora en Ciencia Política en la Universidad de California San Diego. Desde 2007 es profesora investigadora de la División de Administración Pública del CIDE. Su investigación se concentra en el análisis comparado de instituciones políticas subnacionales con énfasis en transparencia, rendición de cuentas y políticas de género. Trabajó en el Senado de la República y en la Secretaría de Gobernación. Ha estado involucrada en proyectos académicos vinculados a la reforma de justicia a nivel local en México coordinados por la Universidad de California San Diego y el Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Liliana Ruiz

Es investigadora del programa de gasto público y rendición de cuentas de México Evalúa. Licenciada en Economía por la Universidad Iberoamericana. Realizó la maestría en Políticas Públicas en la Universidad de Chicago. Ha sido asesora tanto en la Cámara de Senadores como en la de Diputados, especializada en temas de análisis presupuestario y gasto público, así como de participación ciudadana. Trabajó en el Banco Mundial, sede en Washington DC como consultora en el Independent Evaluation Gruop, donde colaboró en la realización de diversas evaluaciones en países como Jamaica, Camerún y Nigeria, así como en la Evaluación del Plan de Acción en África "Africa Action Plan: An IEG Evaluation". Adicionalmente, ha trabajado en Ipsos-Bimsa en el área de opinión pública, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

Grisel Salazar

Doctora en Políticas Públicas por el CIDE y profesora asociada en la misma institución. Es maestra en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España y licenciada en Política y Administración Pública por El Colegio de México. Sus temas de interés son la rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información y política subnacional. Su investigación actual trata sobre la relación entre gobernadores y medios de comunicación en las entidades federativas. Se ha desempeñado como funcionaria pública en la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, y como docente en el CIDE, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y el Tecnológico de Monterrey, campus Santa Fe.

Víctor Sánchez

Doctor en Políticas Públicas por el CIDE y profesor investigador de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Autónoma de Coahuila. Es especialista en temas de seguridad pública, crimen organizado, transparencia y elecciones. Ha sido autor de varios artículos académicos y de divulgación que han sido publicados en países como México, Chile, Ecuador, Estados Unidos y Perú. Es catedrático de las materias de teoría política, teoría de la democracia, políticas públicas, transparencia y derecho constitucional comparado.

Fabrizio Scrollini

Es el director ejecutivo de la Iniciativa Latinoamericana de Datos Abiertos (ILDA) y miembro de la Red de Datos Abiertos para el Desarrollo (OD4D). También es presidente de DATA Uruguay, asociación cívica con sede en Uruguay que construye tecnología cívica para promover el desarrollo humano, co-fundador de ABRELATAM y Condatos, así como también es uno de los asesores de la Carta Internacional de Datos Abiertos. Trabajó con gobiernos, agencias de regulación y organizaciones de la sociedad civil, local e internacionalmente, en temas relacionados con la transparencia, acceso a la información pública, datos abiertos y reforma del sector público. Es Doctor en Gobierno por la London School of Economics and Political Science.

Laura Sour

Doctora en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores desde 2003 nivel I. Sus principales temas de investigación son presupuesto y gasto público, contabilidad gubernamental y presupuesto por resultados.

Humberto Trujillo

Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE y licenciado en Estudios Políticos y de Gobierno por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Se ha desempeñado como investigador en la División de Administración Pública del CIDE y como consultor independiente en proyectos y políticas públicas gubernamentales. Actualmente, trabaja como Director de Proyectos Estratégicos en la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco.

Alexandra Trejo

Egresada de la licenciatura en historia por la UNAM. Se desempeña como jefa de departamento de gestión documental en la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), en donde ha desarrollado, entre otros instrumentos regulatorios, los lineamientos del sistema institucional de archivos de la Cofece. Como jefa del departamento de archivos estatales y municipales en el Archivo General de la Nación, participó en el equipo de trabajo de: Ley General de Archivos, lineamientos de organización y conservación de archivos del Sistema Nacional de Transparencia y coordinó los trabajos de las disposiciones en materia de gobierno abierto. Participó en la elaboración de los estándares de competencias en materia de archivos y fue coordinadora de la capacitación de archivos para la administración pública federal.

Marcela Vázquez

Licenciada en Política y Administración Pública por El Colegio de México, fue Fox International Fellow en la Universidad de Yale y cuenta con experiencia profesional en proyectos de consultoría e investigación. También se ha desempeñado como servidora pública en el gobierno federal mexicano y el gobierno de la Ciudad de México. Actualmente es becaria Fullbright en la Evans School of Public Policy & Governance de la Universidad de Washington.

Víctor Villegas

Licenciado en ciencias políticas y administración pública y egresado de la maestría en gobierno y asuntos públicos por la UNAM. Integrante de Arkemetría Social A.C. y Ciudadanos por Municipios Transparentes con sede en la Ciudad de México. Ha participado en proyectos de fomento del derecho de acceso a la información y vigilancia de recursos públicos como el Programa de Coinversión para el Desarrollo Social de SEDESO – InfoDF y el Programa de Sensibilización de Derechos del INAI. Ha participado en la realización de evaluaciones de transparencia a las delegaciones políticas de la CDMX y a los municipios del Estado de México, con la metodología CIMTRA, así como proyectos de participación ciudadana como #JuventudActúa de INE-PNUD.

Ernesto Velasco

Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid, cuenta con una maestría en Gestión Pública por la Universidad de Birmingham y es licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Es director general de Civicus, Consultores en Gestión Pública y Social, S.C. Fue miembro del Panel Internacional de Expertos del Mecanismo de Reporte de la Alianza por el Gobierno Abierto y ha sido consultor en proyectos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social de México, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otras instituciones. Es investigador asociado del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Ha impartido cátedra en El Colegio de México, el CIDE, la Universidad Iberoamericana, la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal, entre otras. Se especializa en temas de gestión de organizaciones públicas y sin fines de lucro, evaluación de políticas y programas y en procesos deliberativos.

Tamara Velásquez

Licenciada en Relaciones Internacionales y Asuntos Exteriores por el ITAM. Se desempeña como consultora en Transparencia Mexicana y tiene experiencia en organizaciones como U.S. Mexico Foundation y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.

Accesibilidad de la información

Cualidad de un procedimiento, inmueble, sistema informático, sitio de internet o documento que facilita a una persona (independientemente de sus condiciones físicas, intelectuales, sociales, económicas, culturales o habilidades tecnológicas) el ejercicio de su derecho a la información. Dentro del marco normativo establecido por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la accesibilidad es una de las características fundamentales del principio de máxima publicidad, que norma el funcionamiento de todos los organismos garantes (LGTAIP, art. 8 y art. 42). ***Marcela Vázquez***

Acceso a la información pública

La doctrina, conforme a la jurisprudencia nacional e internacional, concibe el acceso a la información como un elemento de la libertad de expresión. Se trata de un medio para el intercambio de ideas y de información que conlleva no solo el derecho de un individuo o grupo a expresar libremente sus ideas, sino el derecho de la colectividad a recibir esos datos o juicios. De forma tal que el acceso a la información es un elemento inherente al derecho a expresarse como parte de las libertades dentro de un Estado de derecho. Por tanto, la libertad de expresión trae implícito a su vez el derecho de buscar y recibir informaciones (Fierro, 2011) en especial aquella que resulte del actuar del Estado y que por tanto se considera como información pública.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha asentado que la libertad de informarse es universal y entraña el derecho de la sociedad a recibir, sin interferencias, la información que los demás comunican, en

especial la que resulta de las actuaciones del Estado. Esto se debe a que en los Estados democráticos la autoridad ejerce el poder solo en representación del pueblo soberano, y resulta evidente que este tiene en todo momento el derecho de conocer el actuar de sus representantes (CIDH, 1980). Este derecho se logra a través de la transparencia de la información pública. En este mismo sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado que la dimensión colectiva del derecho de acceso a la información constituye el pilar de los Estados democráticos y que permite a la sociedad el intercambio libre y abierto de información incluyendo aquella que critique al Estado, fomentando con ello el ejercicio de la tolerancia y permitiendo el pluralismo y la participación ciudadana. Además, privilegia la transparencia de la información pública, y abona a la buena gestión y a la rendición de cuentas.[1]

De modo que el acceso a la información pública, entendida como aquella que resulta del actuar de los órganos del Estado, es pieza fundamental de los Estados democráticos. En ese sentido, a lo largo del siglo XXI, en México se han llevado a cabo reformas constitucionales, en 2007 y 2014, en materia de transparencia y acceso a la información pública cuyo objetivo primordial ha sido el fortalecimiento del derecho de acceso y el esclarecimiento de los órganos y procedimientos que garanticen la generación y publicación de la información pública. Conforme al actual texto del artículo 6º constitucional toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de cualquier órgano del Estado es pública y accesible a cualquier persona y solo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por la ley correspondiente (LGTAIP, art. 4.) Ello sugiere que, por regla general, la información producida por los órganos del Estado en el ejercicio de sus competencias se podrá transparentar, siempre y cuando su publicidad no comprometa el interés público, la seguridad nacional o bien implique la divulgación de datos personales conforme a la legislación aplicable (LGTAIP, art. 100). A ello se le denomina información pública y se rige por los principios constitucionales de publicidad y disponibilidad de la información. La exposición de motivos de la LGTAIP apunta que los principios se traducen en deberes a cargo de los sujetos obligados en todos los procesos y procedimiento para la generación de información pública (LGTAIP, exposición de motivos 2) de manera que los principios rigen la generación y divulgación de toda la información resultante de la acción gubernamental por lo que es importante conocerlos.

1 Derecho a la Información. Dimensión Individual y Dimensión Colectiva. Tesis: 2a. LXXXIV/2016 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, 2012524.

Principio de publicidad

La reforma al artículo 6º (desde 2007, pero en forma explícita en 2014) y su reglamentación en la LGTAIP buscaron eliminar el uso de la información gubernamental para beneficio privado de los servidores públicos al establecer a la publicidad como principio rector del actuar de todos los sujetos obligados. El principio de publicidad es la base del ejercicio democrático del poder, en el que todo acto de gobierno puede ser objeto de escrutinio público (LGTAIP, exposición de motivos: 12). Este principio busca fomentar una nueva política pública, pues parte de la obligación de documentar toda actuación de los órganos del Estado. Busca maximizar el uso social de la información, tanto fuera como dentro de la organización gubernamental. De modo que, como apunta el Dr. López Ayllón, garantizar el acceso a la información pública debe ser el objetivo principal de la política de la transparencia, la cual no debe limitarse a proveer el acceso, sino que supone un replanteamiento completo de la manera de recabar, generar, gestionar, conservar, usar y destruir la información del Estado mexicano (2009).

Este principio se traduce en la obligación de documentar y preservar toda la información generada por los sujetos obligados, de manera que el ciudadano tenga la posibilidad de acceder con facilidad a la información pública y pueda, además, utilizarla para tomar decisiones respecto de sus representantes, su participación en la vida pública o exigir cuentas. En este principio quedan preservadas todas las obligaciones relativas a la forma en que deben generarse, archivarse y conservarse los documentos públicos, a fin de que se pueda garantizar de forma adecuada su publicación. Este principio tiene como finalidad evitar la práctica generalizada en los últimos años de declarar la inexistencia de la información por parte de la autoridad. Con ello se busca garantizar que la información pública sea siempre accesible sin importar el sujeto obligado o las condiciones en que se dieron las actuaciones de los órganos del Estado. Para garantizarlo, el artículo 19 de la LGTAIP establece que existe una presunción de existencia de la información pública y señala el deber de todo sujeto obligado de fundar y motivar la inexistencia de información aun cuando se deba al no ejercicio de alguna de sus competencias (LGTAIP, art. 19).

Principio de disponibilidad de la información pública

Además del principio de publicidad, la LGTAIP establece el principio de disponibilidad de la información pública. Este último implica que los sujetos obligados deberán poner a disposición de todas las personas, de

manera accesible y comprensible la mayor cantidad de información pública socialmente útil. De modo que deberán construir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental además de sistematizar y publicar de oficio información pública básica, así como sus indicadores de gestión y del ejercicio de los recursos públicos de conformidad con lo establecido en el artículo 6º, apartado A, fracción V constitucional.

En cuanto a los procedimientos para transparentar la información pública existen básicamente dos medios a través de los cuales los sujetos obligados pueden dar a conocerla: de oficio o a petición de parte. Toda persona, sin necesidad de demostrar interés jurídico e incluso de manera anónima, puede solicitar a los sujetos obligados que le entreguen los documentos que contengan la información pública requerida salvo la que sea reservada por razones de interés público, seguridad nacional o por contener datos personales. Estas solicitudes hoy en día se hacen principalmente a través de medios electrónicos en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT). Es deber de las unidades de transparencia y de los órganos garantes (OG) apoyar a los ciudadanos en la formulación de sus solicitudes de acceso a la información.

La LGTAIP, establece obligaciones de transparencia entendiendo por ellas aquella información pública que los sujetos obligados deberán hacer accesible a través de los portales de internet sin necesidad de que medie una solicitud de acceso. Se regula de forma general para todas las dependencias gubernamentales y, de forma específica, dependiendo del poder del que emanan: Ejecutivo, Legislativo o Judicial, o el tipo de sujeto obligado, por ejemplo, partidos políticos, universidades, sindicatos o fideicomisos públicos.

Todo sujeto obligado debe publicar —sin necesidad de mediar solicitud alguna por parte de los particulares— la información respecto de sus principales competencias, así como la relativa al ejercicio de los recursos públicos que se le han asignado. Ahora bien, tanto en las obligaciones de transparencia como en las respuestas a las solicitudes de acceso a la información, el sujeto obligado debe implementar las estrategias para que la información sea accesible a los otros órganos del Estado y a los ciudadanos de forma que se garantice que las decisiones públicas son tomadas a partir de información clara, oportuna y confiable. Para ello es necesario que la información tenga ciertas características de accesibilidad y uso, que existan los canales y mecanismos para que tanto los ciudadanos como los demás órganos del gobierno puedan hacer uso de ella y generar valor tanto de forma individual como para la toma de decisiones públicas (Fierro y Gil, 2012); lo anterior, idealmente siguiendo

los estándares internacionales del Acuerdo por el Gobierno Abierto, del que México es parte.[2] De ahí que la LGTAIP haga hincapié en la importancia de que la información cumpla con estándares de calidad para garantizar que sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable (LGTAIP, exposición de motivos: 17). Lograr que la información pública cumpla con estos requerimientos en realidad implica el desarrollo de una política pública en la materia.

Obligaciones de transparencia como política pública

Al establecer en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) la obligación de publicar cierta información por parte de los sujetos obligados se buscó contar con políticas proactivas que garanticen el acceso a la información pública; es decir, no limitadas a proporcionar respuestas a peticiones de acceso a información concretas, realizadas por los ciudadanos, sino a ofrecer información clara, oportuna y veraz del quehacer gubernamental.

Las fracciones V y VII apartado A del artículo 6º de la Constitución establecen la obligación de todo ente gubernamental a "publicar a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos" y a ordenar a los legisladores que a través de "las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas y morales". Si bien enfatiza que se trata de obligaciones relativas al uso de los recursos públicos, lo cierto es que deviene en la necesidad de hacer transparente el actuar de las autoridades a fin de lograr un gobierno donde la colaboración entre autoridades y ciudadanos sea un elemento fundamental en la toma de decisiones públicas.

Mauricio Merino señala que una política de transparencia proactiva ve a la información, y por supuesto, muy en especial aquella que el legislador ha señalado como pública de oficio, como una herramienta de trabajo y colaboración entre distintas dependencias gubernamentales, diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía. De ahí que la información pública debe entenderse como un recurso estratégico para el cumplimiento de los fines de la institución y como elemento fundamental del desarrollo democrático de un país.

Consolidar un sistema de información pública abierta que ataque la disparidad y baja calidad de la información del quehacer gubernamental resulta

2 Open government partnership. Recuperado de: https://www.opengovpartnership.org/declaraci-n-de-gobierno-abierto [fecha de consulta: 23 de agosto de 2017].

indispensable para garantizar el derecho de acceso a la información y lograr contar con portales electrónicos que constituyan una herramienta para la toma de decisiones, tanto de la ciudadanía como de los servidores públicos (2008).

Para garantizar la publicidad y disponibilidad de la información, lo ideal sería consolidar un sistema de información pública que signifique una ventana abierta para que cualquier persona, en todo momento y en todo lugar, sin importar su nivel de educación formal, sus habilidades en el uso de tecnologías de información o en la interpretación de información financiera o de cualquier otra índole, pueda consultar datos de la actuación gubernamental.

Iniciativas internacionales, como la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), a la cual pertenece México, han constituido pasos importantes en este rumbo, a tal punto que la información pública se encuentra actualmente en bases de datos abiertas y manejables que constituyen foros de colaboración y toma de decisiones, tanto para agentes públicos como privados.

La PNT también es un paso en esta dirección. De acuerdo con el artículo 61 de la LGTAIP, la PNT tiene como objetivo lograr la homologación y estandarización de la información pública a través de formatos abiertos. Ello ha implicado un reto enorme, pues existe una gran disparidad en la forma en que se recaba y preserva la información, así como las diferencias en recursos tecnológicos a los que tienen acceso los diversos sujetos obligados, específicamente algunas entidades federativas.

Así como la PNT, también la CPEUM ha preceptuado sistemas de información pública adicionales, cuyo acceso debe estar garantizado de acuerdo con la tesis de la SCJN. Estos sistemas de información son: el relativo al régimen de telecomunicaciones (artículos tercero y octavo transitorios del decreto de reforma en la materia, publicado en el DOF el 11 de junio de 2013), la fiscalización de recursos públicos ejercidos por personas privadas (art. 79), el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (art. 26, apartado B), el registro público sobre deuda pública (art. 73, fracción VIII, inciso 3o.), la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, tratándose de información fiscal o relacionada con el manejo de recursos monetarios (art. 109, fracción IV), el Sistema de Información y Gestión Educativa (artículo quinto transitorio del decreto de reformas publicado en el señalado medio el 26 de febrero de 2013), la recopilación de información geológica y operativa a cargo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (artículo décimo transitorio, inciso b, del decreto de reformas constitucionales difundido el 20 de diciembre de 2013), el sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos

de los partidos políticos, coaliciones y candidatos (artículo segundo transitorio del decreto de reformas publicado el 10 de febrero de 2014) y la fiscalización de la deuda pública (artículo séptimo transitorio del decreto que modifica diversas disposiciones constitucionales, publicado el 26 de mayo de 2015[3]). Si bien todos estos sistemas contienen información pública, su grado de divulgación y accesibilidad es muy variado. Sería importante establecer los medios que permitirán el acceso fácil y confiable a toda la información pública. Una de las metas de todo Estado democrático debe ser consolidar una política que garantice el acceso sencillo, oportuno y confiable a la información pública. ***Ana Elena Fierro***

Para saber más:

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (1980-1981). *Informe Anual, Limitaciones a la libertad de expresión e información* [archivo PDF]. Recuperado de: http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2013/informes/le2013-esp.pdf pp. 121-123.

Fierro, A. (2011). "El acceso a la información gubernamental, un derecho humano del secreto administrativo al uso social de la información". En *La Reforma Humanista*, México: Porrúa, pp. 351- 365.

——. & Gil, J. (2012). "Más allá del acceso a la información: El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público". En Guillermo Cejudo, Sergio López y Alejandra Ríos (editores), *La política de la transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*. Colección Coyuntura y Ensayo, México: CIDE.

López, S. (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo sexto de la Constitución Mexicana*. México: IFAI.

Merino, M. (2008). "La transparencia como política pública". En John M. Ackerman (editor), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México: Siglo XXI Editores, pp. 240-262.

Acceso parcial a la información

Acción del sujeto obligado que consiste en proporcionar al solicitante sólo una parte de la información pública requerida, en virtud de que la otra parte contiene información que puede encontrarse clasificada como reservada o como confidencial, no ser competencia del sujeto obligado, o ser inexistente. Deberá justificarse cuando la información se entregue parcialmente bajo alguno de estos supuestos. En algunos casos, la omisión o la indebida gestión

3 Preceptos constitucionales que regulan al Sistema de Protección de Datos Personales, de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

documental podrían ser causa de que el sujeto obligado brinde al solicitante solamente una parte de la información. ***Marcela Vázquez***

Acceso total a la información

Acción correspondiente a un sujeto obligado que consiste en la entrega total de la información solicitada por un particular, pues dicha información es pública y se genera en el ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. ***Marcela Vázquez***

Acción de inconstitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto constitucional, establecido en el artículo 105 de nuestra Carta fundamental. En virtud del mismo se denuncia la posible contradicción de una norma general secundaria con una disposición constitucional. En ese sentido, la finalidad primaria de la acción de inconstitucional es afirmar la supremacía material de la CPEUM.

En su carácter de órgano garante, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) podrá demandar la inconstitucionalidad de normas federales, locales o de tratados internacionales que puedan violar el derecho al acceso a la información o la protección de datos personales. Los entes locales podrán promover la acción correspondiente, pero solo en contra de normas estatales.

La resolución de una acción de inconstitucionalidad es competencia exclusiva de la SCJN. En tanto un ejercicio de análisis abstracto de la corrección lógica entre la norma impugnada y la norma constitucional, en los procedimientos correspondientes no existe una etapa probatoria, como sucede en otros medios de control constitucional. ***Ximena Medellín***

Acto de autoridad

El acto de autoridad es una figura jurídica utilizada con mayor frecuencia en los ámbitos del derecho administrativo y del derecho constitucional. Su interpretación y análisis obedecen, en mayor medida, a la revisión de la procedencia de juicios o procedimientos específicos. Sin embargo, el uso del término en las leyes de transparencia y acceso a la información tiene por objetivo equiparar las

obligaciones de entidades y personas (que tradicionalmente no eran consideradas como sujetos obligados) a las de autoridades con la obligacion de hacer pública su información. Así, la legislación establece la figura de sujeto obligado a cualquier persona física, moral o sindicato que realice actos de autoridad (LGTAIP, art. 1).

Si se toma en consideración las concepciones de actos de autoridad utilizadas por el Poder Judicial de la Federación, el acto de autoridad consiste en un hecho voluntario e intencional, positivo (decisión, ejecución o ambas) o negativo (abstención u omisión) que constituye un acto concreto de efectos particulares (acto *stricto sensu*) impuesto al gobernado de manera imperativa, unilateral y coercitiva.[4]

Ahora bien, es importante destacar que no cualquier acto emitido por una persona física, moral o sindicato podrá ser considerado como acto de autoridad. Para que suceda es necesaria una relación de supra a subordinación, cuyas características son la unilateralidad, imperatividad y coercitividad. ***Adriana García***

Para saber más:

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). (2014). *Tesauro jurídico de la Suprema Corte de la Nación*. México. Recuperado de: https://www.sitios.scjn.gob.mx/centrodedocumentacion/sites/default/files/tesauro_juridico_scjn/pdfs/00.%20Tesauro%20Juridico%20de%20la%20SCJN.pdf

Acuerdo de admisión

Resolución en la que se plasma el acto y resultado de aceptar la pretensión de iniciar un procedimiento o proceso jurídico determinado. Dicho acuerdo dará inicio a un procedimiento que culminará con una decisión final por parte del órgano que substancie y resuelva el procedimiento o proceso.

De acuerdo con la normatividad vigente de transparencia y acceso a la información, existen cuatro procedimientos por los que se pueden emitir acuerdos de admisión. El primero se refiere a los procedimientos por incumplimiento a las obligaciones de transparencia (LGTAIP, arts. 89 a 99 y LFTAIP, arts. 81 a 96). El segundo a los recursos de revisión (LGTAIP, arts. 142 a 158 y LFTAIP, arts. 146 a 165). El tercero se refiere al recurso de inconformidad

4 Véase Tesis aislada I.13o.A.29 K de febrero de 2005 emitida por Tribunales Colegiados de Circuito en el Tomo XXI.

(LGTAIP, arts. 159 a 180). El cuarto y último es de atracción (LGTAIP, arts. 181 a 188). En todos estos procedimientos existen requisitos de procedencia.[5]

Las denuncias proceden por cualquier incumplimiento de obligaciones de transparencia establecidas en las leyes de transparencia y acceso a la información tanto general como federal (LGTAIP, art. 89 y LFTAIP, art. 81). Los escritos deberán contener la siguiente información:

1) Nombre del sujeto obligado denunciado.
2) Descripción clara y precisa del incumplimiento denunciado.
3) Medios de prueba que el denunciante estime necesarios para respaldar el incumplimiento denunciado.
4) En caso de que la denuncia se presente por escrito, el denunciante deberá señalar el domicilio en la jurisdicción que corresponda o la dirección de correo electrónico para recibir notificaciones. En caso de que la denuncia se presente por medios electrónicos, se entenderá que se acepta que las notificaciones se efectúen por el mismo medio. En caso de que no se señale domicilio o dirección de correo electrónico o se señale un domicilio fuera de la jurisdicción respectiva, las notificaciones (aun las de carácter personal) se practicarán a través de los estrados físicos del instituto u organismo garante de las entidades federativas competentes.
5) El nombre del denunciante y, opcionalmente, su perfil (únicamente para propósitos estadísticos).

Esta información será proporcionada por el denunciante de manera voluntaria. En ningún caso el nombre y el perfil podrán ser un requisito para la procedencia y trámite de la denuncia (LGTAIP, art. 91 y LFTAIP, art. 83).

El recurso de revisión procede contra la clasificación de información, la declaración de inexistencia de información, la declaración de incompetencia por el sujeto obligado, la entrega de información incompleta, la entrega de información que no corresponda con lo solicitado, la falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley, la notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado, la entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible o no accesible para el solicitante, los costos o tiempos de entrega de la información, la falta de trámite a una

5 Los requisitos para presentar una denuncia se encuentran establecidos en el artículo 91 de la LGTAIP y en el artículo 83 de la LFTAIP. Los requisitos para presentar un recurso de revisión se encuentran previstos en el artículo 144 de la LGTAIP y en el 149 de la LFTAIP.

solicitud, la negativa a permitir la consulta directa de la información, la falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación o motivación en la respuesta, o la orientación a un trámite específico (LGTAIP, art. 143 y LFTAIP, art. 148).

El escrito de interposición de recurso de revisión deberá contener:

1) El sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud.
2) El nombre del solicitante que recurre o de su representante y, en su caso, del tercero interesado, así como la dirección o medio que señale para recibir notificaciones.
3) El número de folio de respuesta de la solicitud de acceso.
4) La fecha en que fue notificada la respuesta al solicitante o tuvo conocimiento del acto reclamado, o de presentación de la solicitud, en caso de falta de respuesta.
5) El acto que se recurre.
6) Las razones o motivos de inconformidad.
7) La copia de la respuesta que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, salvo en el caso de respuesta de la solicitud.

Adicionalmente, se podrán anexar las pruebas y demás elementos que considere procedentes someter a juicio del instituto. En ningún caso será necesario que el particular ratifique el recurso de revisión interpuesto (LGTAIP, art. 144 y LFTAIP, art. 149). El recurso de inconformidad procede contra las resoluciones que confirmen o modifiquen la clasificación de la información, o que confirmen la inexistencia o negativa de información (LGTAIP, art. 160). Los escritos deberán contener la siguiente información:

1) El sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud.
2) El número de la resolución del recurso de revisión de la resolución impugnada.
3) El organismo garante que emitió la resolución que se impugna.
4) El nombre del inconforme y, en su caso, del tercero interesado, así como las correspondientes direcciones o medios para recibir notificaciones.
5) La fecha en que fue notificada la resolución impugnada.
6) El acto que se recurre.
7) Las razones o motivos de la inconformidad.
8) La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente.

El recurrente podrá anexar las pruebas y demás elementos que considere procedentes someter a consideración del organismo garante (LGTAIP, art. 162).

Las solicitudes de atracción deberán identificar las razones por las que un recurso puede resultar de interés y trascendencia. Para ello se deberá motivar y fundamentar que el caso es de tal relevancia, novedad o complejidad, que su resolución podrá repercutir de manera sustancial en la solución de casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información (LGTAIP, arts. 181 y 182).

De acuerdo con el artículo 9 de los Lineamientos Generales para que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ejerza la facultad de atracción, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 16 de febrero de 2017, en la petición de ejercicio de la facultad de atracción realizada por los organismos garantes se deberá exponer de forma fundamentada las razones por las cuales considera que el recurso de revisión cumple con los requisitos de interés y trascendencia para ser atraído por el Instituto.

Asimismo, el organismo garante deberá remitir la siguiente documentación: a. Solicitud de acceso de información presentada por el particular; b. Respuesta del sujeto obligado que recayó a la solicitud de información que dio origen al recurso de revisión; c. Escrito que contiene el recurso de revisión; d. Copia del acuerdo de admisión del referido recurso en su caso, y e. Todas las constancias del expediente del recurso de revisión de origen que considere relevantes para valorar la petición de atracción (Lineamientos Generales INAI, art. 9).

De acuerdo con estos lineamientos:

> [...] se entenderá por: 1) Interés: requisito de carácter cualitativo que denota el interés e importancia jurídica, histórica, política, económica, social, que se deriva de la naturaleza intrínseca del caso, debido a la gravedad, trascendencia, complejidad, importancia o impacto del tema en virtud de que la resolución de éste reviste gran relevancia reflejada en la gravedad del tema por ser fundamental para la protección del ejercicio del derecho de acceso a la información o protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, y 2) Trascendencia: requisito cuantitativo que denota la excepcionalidad o carácter extraordinario del caso, por ser novedoso, no tener precedentes o similitud con alguno otro, de tal modo que su resolución entrañaría la fijación de un criterio normativo para casos futuros cuando la materia del recurso de revisión sea de tal excepción, novedad o complejidad que su resolución podría repercutir de manera sustancial en casos futuros para garantizar la tutela efectiva del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, o bien, que supondría la fijación de un criterio jurídico sobresaliente para la resolución de casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos (Lineamientos Generales INAI, art. 6).

De cumplirse con estos requisitos procede la emisión del acuerdo de admisión para iniciar formalmente el procedimiento. Como cualquier acto de autoridad, el acuerdo debe cumplir con las garantías mínimas establecidas en el artículo 3 de la LFPA. Entre estos requisitos se encuentran los siguientes:

1) Ser expedido por un órgano competente a través de un servidor público, y en caso de que dicho órgano fuera colegiado, debe reunir las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.
2) Tener objeto que pueda ser materia del mismo —determinado o determinable— preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley.
3) Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.
4) Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.
5) Estar fundado y motivado.
6) Sujetarse a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la ley.
7) Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa, motivo o sobre el fin del acto.
8) Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.
9) Mencionar el órgano del cual emana.
10) Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas.
11) Señalar lugar y fecha de emisión.
12) Si se trata de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención de la oficina en que se encuentra y se podrá consultar el expediente respectivo.
13) Si son actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan.
14) Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley (LFPA, art. 3). ***Adriana García***

Acuerdo de desechamiento

Resolución en la que se plasma el acto y resultado de no aceptar la pretensión de iniciar un procedimiento o proceso jurídico determinado. Dicho acuerdo pone fin al procedimiento sin analizar la pretensión de fondo solicitada y se

emite en consecuencia por el incumplimiento de las causales de procedencia previstas en la ley.

De acuerdo con la normatividad vigente de transparencia y acceso a la información, existen cuatro procedimientos en los cuales se prevén causales de procedencia. Toda vez que el acuerdo de desechamiento puede emitirse en el caso de no cumplir con causales de procedencia previstas en la ley existen entonces cuatro casos en los que se puede emitir un acuerdo de desechamiento. El primero se refiere a los procedimientos por incumplimiento a las obligaciones de transparencia (LGTAIP, arts. 89 a 99 y LFTAIP, arts. 81 a 96). El segundo a los recursos de revisión (LGTAIP, arts. 142 a 158 y LFTAIP, arts. 146 a 165). El tercero se refiere al recurso de inconformidad (LGTAIP, arts. 159 a 180). El cuarto es el de atracción (LGTAIP, arts. 181 a 188 y LFTAIP, art. 35). Existen causales expresas de desechamiento en los casos de denuncias por incumplimiento de obligaciones de transparencia y de recursos de revisión.[6] En aquellos casos en los que no existen causales expresas de desechamiento se entenderá que el acuerdo puede ser emitido cuando no se cumpla con los requisitos para admitir el procedimiento que se requiera.

Las causales de desechamiento previstas para el caso de denuncias por incumplimiento se encuentran en los artículos 87, 88 y 89 de la LFTAIP y se refieren a casos de falta de desahogo de una prevención, que el incumplimiento hubiera sido objeto de una denuncia anterior en la que se resolvió instruir la publicación de las obligaciones de transparencia previstas en la ley o casos en los que la denuncia no se refiera a presuntos incumplimientos de las obligaciones de transparencia establecidas en la ley, o al ejercicio del derecho de información o al trámite del recurso de revisión.

Las causales de desechamiento para el caso de recurso de revisión se encuentran previstas en el artículo 155 de la LGTAIP y en el artículo 150 de la LFTAIP. El recurso de revisión podrá desecharse cuando sea extemporáneo, es decir, que transcurrió el plazo establecido en el artículo 142 de la presente LGTAIP; cuando está en trámite ante el Poder Judicial algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente; cuando no se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 143 de la LGTAIP; no se haya desahogado la prevención; se impugne la veracidad de la información proporcionada; se trate de una consulta, o el recurrente amplíe su solicitud en el recurso de revisión, únicamente respecto de los nuevos contenidos.

6 Las causales de desechamiento para el caso de denuncias por incumplimiento se encuentran previstas en los artículos 87, 88 y 89 de la LFTAIP. Las causales de desechamiento previstas para el caso de recurso de revisión se encuentran en el artículo 155 de la LGTAIP y en los artículos 88 y 89 de la LFTAIP.

En el caso del recurso de inconformidad la LGTAIP no prevé la figura de desechamiento explícitamente. Sin embargo, se establece que en aquellos casos en los que no se cumpla con alguna prevención se tendrá por no presentado el recurso (art. 164). Al respecto se señala que esto no precluye la facultad del Instituto para dictar un acuerdo de desechamiento en caso de considerar que el recurso no cumple con las causales de procedencia previstas para que pueda ser admitido.

Por último, en el caso del procedimiento de atracción, de acuerdo con el artículo 9 de los Lineamientos Generales para que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ejerza la facultad de atracción, publicados en el DOF el 16 de febrero de 2017, si la petición de atracción no cumple con los requisitos formales de procedencia será considerada improcedente, por lo que a más tardar al día hábil siguiente de su recepción la Secretaría Ejecutiva emitirá el acuerdo respectivo y notificará al organismo garante correspondiente en un plazo no mayor a dos días hábiles contados a partir de la fecha en que se emitió. El plazo que tiene el organismo garante para resolver el recurso de revisión continuará a partir del día siguiente al en que el Instituto notifique el acuerdo de improcedencia.

Finalmente, al igual que en el caso de la admisión, como cualquier acto de autoridad, el acuerdo debe cumplir con las garantías mínimas establecidas en la LFPA, artículo 3. Entre estos requisitos se encuentran los siguientes:

1) Ser expedido por un órgano competente a través de un servidor público, y en caso de que dicho órgano fuera colegiado, debe reunir las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.
2) Tener objeto que pueda ser materia del mismo —determinado— o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley.
3) Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.
4) Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida (salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición).
5) Estar fundado y motivado.
6) Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley.
7) Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa, motivo, o sobre el fin del acto.
8) Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.

9) Mencionar el órgano del cual emana.
10) Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas.
11) Señalar lugar y fecha de emisión.
12) Si se trata de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención de la oficina en que se encuentra y se podrá consultar el expediente respectivo.
13) Si son actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan.
14) Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley (LFPA, art. 3).

Adriana García

Acuerdo de incumplimiento a las obligaciones de transparencia

Resolución definitiva, seguida de un procedimiento, en la que se determina la falta de publicación por parte de los sujetos responsbles de las obligaciones de transparencia previstas en los artículos 70 a 83 de la LGTAIP. Esta resolución debe ser fundada y motivada e invariablemente debe pronunciarse sobre el cumplimiento de la publicación de la información fundamental del sujeto obligado. De existir incumplimiento, se deberá señalar el artículo y fracción de la ley correspondiente, así como los preceptos contenidos en la normativa aplicable que se incumple; especificando los criterios y metodología del estudio, las razones por las cuales se considera que hay un incumplimiento, y establecer las medidas necesarias para garantizar la publicidad de la información respecto de la cual exista un incumplimiento, determinando así un plazo para que el sujeto obligado cumpla e informe sobre ello. Adicionalmente, como cualquier acto de autoridad, el acuerdo debe cumplir con las garantías mínimas establecidas en la LFPA, artículo 3. Entre estos requisitos se encuentran los siguientes:

1) Ser expedido por un órgano competente a través de un servidor público y en caso de que dicho órgano fuera colegiado, reunir las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.
2) Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley.

3) Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.
4) Constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición.
5) Estar fundado y motivado.
6) Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en la ley.
7) Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto.
8) Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión.
9) Mencionar el órgano del cual emana.
10) Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas.
11) Señalar lugar y fecha de emisión.
12) Si se trata de actos administrativos que deban notificarse, se hará mención de la oficina en que se encuentra y se podrá consultar el expediente respectivo.
13) Si son actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan.
14) Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley (LFPA, art. 3).

Adriana García

Ajustes razonables

Conforme a la LGTAIP y a la LFTAIP, son modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no imponen una carga desproporcionada o indebida. Los Ajustes razonables se implementan en casos particulares, con el fin de garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio de los derechos humanos (en particular el derecho de acceso a la información) en igualdad de condiciones. Son medidas que propician un plano de igualdad y no deben tener un costo para el solicitante. ***Rosa María Cano***

Alianza para el Gobierno Abierto en México

La Alianza para el Gobierno Abierto, también conocida por las siglas AGA y OGP (*Open Government Partnership*), es una iniciativa internacional que promueve la transparencia, rendición de cuentas, empoderamiento social y la

innovación tecnológica para la solución de problemas públicos, a través del diálogo y colaboración entre autoridades del Estado y la sociedad civil. Pretende propiciar un cambio hacia una forma de gobierno que se caracteriza por la interacción continua entre transparencia, apertura y participación ciudadana.

AGA México se refiere, específicamente, a la iniciativa auspiciada a nivel federal en este país. Es un mecanismo que genera compromisos puntuales en materia de transparencia, datos abiertos, participación ciudadana o política pública, a través de ciclos bienales de análisis, negociación y colaboración entre gobierno y la sociedad civil organizada. Los compromisos adoptados se articulan a través de un Secretariado Técnico Tripartito y se plasman en un Plan de Acción.

Hasta mayo de 2017, el Secretariado Técnico Tripartita de la AGA México se componía por el Ejecutivo federal, el INAI y un núcleo de organizaciones de la sociedad civil. La implementación de los compromisos contenidos en el Plan de Acción es responsabilidad, principalmente, del Ejecutivo federal y corresponde a las organizaciones de la sociedad civil monitorear su desempeño. Además, su cumplimiento es público y se evalúa por un mecanismo de revisión independiente. Hasta 2017, la AGA México presentó tres Planes de Acción: 2012-2013, 2013-2015 y 2016-2018.

La iniciativa global fue formalmente presentada el 20 de septiembre de 2011 en la sede de la ONU en Nueva York. Ocho países fundadores fueron los primeros en constituir alianzas nacionales y presentar sus planes de acción: Indonesia, Brasil, Noruega, Filipinas, Reino Unido, Estados Unidos, Sudáfrica y México.

Los esfuerzos en México comenzaron tras la invitación que funcionarios de la administración de Barack Obama extendieron al gobierno mexicano encabezado por Felipe Calderón, quien turnó la iniciativa al entonces IFAI. Con su mediación y tras una consulta con organizaciones públicas y un grupo de organizaciones de la sociedad civil, el gobierno mexicano presentó, en Nueva York, un primer Plan de Acción. Este plan contenía 18 compromisos que, en su mayoría, respondían a las prioridades de la agenda de modernización administrativa del momento. Los compromisos incluían, entre otros, la evaluación de 300 trámites y servicios, la consolidación del portal único www.gob.mx, el desarrollo de un sistema nacional de fiscalización y un taller de integridad en los negocios.

La publicación del plan provocó descontento entre organizaciones de la sociedad civil, quienes declararon que el documento no incluía la mayor parte de sus propuestas. En respuesta, el gobierno mexicano adoptó una lista de nuevos compromisos y publicó un Plan de Acción Ampliado con

36 compromisos en total. También se acordó la creación de un Secretariado Técnico Tripartita. Entre los nuevos compromisos se incluyó la creación de un catálogo nacional de programas sociales, la adhesión de México a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, en inglés), el desarrollo de una página web con información actualizada sobre los recursos destinados a la protección de periodistas y defensores de derechos humanos y algunas mejoras al sistema de registro de compras gubernamentales Compranet. La implementación del Plan Ampliado enfrentó varias limitaciones, especialmente porque este fue adoptado en los últimos meses de la administración de Felipe Calderón. La revisión independiente del Plan de Acción 2012-2013 concluyó que a pesar de que se concretaron la mitad de los compromisos, aún quedaba "espacio significativo para mejorar".

Tras los resultados del primer plan y con una nueva administración encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto, se adoptó otra metodología para la construcción del segundo Plan de Acción en 2013, el cual consistió en la selección de temas prioritarios y la reducción de compromisos por cada uno, así como la introducción de mesas de análisis y de decisiones conjuntas entre organizaciones públicas y de la sociedad civil. Lo anterior se concretó en 26 compromisos articulados en cinco ejes: gobierno centrado en la ciudadanía, presupuesto abierto y participativo, datos abiertos para el desarrollo, empoderamiento y participación ciudadana y gobernanza de los recursos naturales. El segundo Plan de Acción incluyó compromisos decididos conjuntamente entre el gobierno y la sociedad civil y nueve "proactivos" (*i.e., motu proprio*) del gobierno mexicano. La revisión independiente concluyó que, a diferencia del primer Plan, la implementación del segundo fue relativamente exitosa. Además, los compromisos adoptados en él tenían mayor potencial de impacto, especialmente los relacionados con seguridad pública, política social e industrias extractivas. No obstante, la evaluación también reportó que los mayores rezagos en la implementación se encontraron en aquellos con mayor potencial.

En octubre de 2014, el gobierno mexicano asumió la copresidencia del Comité Directivo Global de la AGA y, un año después, en octubre de 2015, la Ciudad de México fue sede de la Cumbre Global de la Alianza. Ambos eventos sirvieron para dar nuevo impulso a la AGA México.

Para la redacción del tercer Plan de Acción en 2015-2016, el Secretariado Técnico Tripartida retomó las lecciones aprendidas e introdujo ajustes que permitieron una mayor participación social y política. Se involucró a un mayor número de organizaciones y actores de la sociedad civil y a representantes de los poderes Legislativo y Judicial. Además, se pretendió

alinear los compromisos del Plan con los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 adoptada por la ONU y, por primera vez, se hizo explícita la necesidad de una política nacional de gobierno abierto en México. Su construcción se basó en mesas de trabajo y jornadas abiertas dentro y fuera de la Ciudad de México que produjeron diagnósticos más puntuales. Contiene 11 compromisos (líneas de acción) relacionadas con metas programáticas en siete ejes temáticos: derechos humanos y Estado de derecho, igualdad de género, pobreza y desigualdad, agua, salud, sistema nacional anticorrupción, y recursos naturales y cambio climático.

Para principios de 2017, la AGA incluía 75 países. México fue uno de los primeros países en sumarse a la iniciativa en 2011. Como tal, ha tenido mayor oportunidad de explorar distintos modelos de consulta, negociación y coproducción de compromisos. Una innovación del caso mexicano que ha merecido especial atención es el Secretariado Técnico Tripartita. Esta organización garantizó paridad en la toma de decisiones entre el gobierno y el núcleo de organizaciones de la sociedad civil, y otorgó formalidad y mayor visibilidad a los trabajos. Esto redujo conflictos sobre procedimientos y, en principio, favoreció una mejor coordinación entre los miembros. Además, comprometió a las organizaciones de la sociedad civil a mantener una posición unida. Aunque generó algunos problemas de coordinación dentro del núcleo de sociedad civil, también favoreció una postura de unidad frente al gobierno. Más importante aún, a diferencia de la gran mayoría de países, el modelo mexicano ha permitido moverse de un mecanismo meramente consultivo a uno de colaboración entre gobierno y sociedad civil en la elaboración de los Planes de Acción.

También, ha creado procedimientos innovadores y relevantes. Por ejemplo, la redacción de los Planes de Acción se hace a partir de varios instrumentos que garantizan que las agendas del gobierno, el INAI y el núcleo de la sociedad civil se combinen. Además, se introdujeron mecanismos de consulta social y política que pocos países han desarrollado.

Sin embargo, hasta el momento, existe poca evidencia de que la AGA México haya transformado el sistema de gobernanza detrás de la hechura de políticas públicas federales o de que haya logrado galvanizar un mecanismo sustentable de cooperación entre el Estado y la sociedad civil. La colaboración entre partes, en el caso mexicano, sigue siendo frágil y está sujeta a un número de contingencias, particularmente en dominios de política pública altamente politizados—como en el caso de la seguridad pública o la procuración de los derechos humanos—. Un punto adicional es la falta de integración de los compromisos derivados de la AGA en la planeación y presupuestación de las

organizaciones públicas y una mayor apertura hacia la sociedad civil no organizada. En cualquier caso, sí ha sido relativamente exitosa en establecer un nicho para el gobierno abierto en la agenda de reforma institucional del país. Esto es particularmente evidente en la influencia que ha tenido en la conformación del modelo de gobierno abierto del Sistema Nacional de Transparencia (SNT) y en los trabajos del INAI tras la reforma en materia de transparencia y acceso a la información de 2014.

Hasta ahora la AGA se ha mantenido fundamentalmente como una iniciativa a nivel país. Sin embargo, en México, el INAI ha promovido el modelo AGA a nivel local a través de "ejercicios locales de gobierno abierto". Estos se basan en el mecanismo de colaboración, implementación y evaluación de AGA México. De 2015 a 2017, se lograron integrar 16 secretariados técnicos locales y se redactaron diez planes de acción local en distintos estados que, en su conjunto, contienen 62 compromisos sobre temas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Los ejercicios locales de gobierno abierto han generado agendas específicas en una amplia gama de dominios de política pública, aunque en su gran mayoría se centran en acciones a favor de la transparencia y en el uso de tecnologías de la información con valor público. Hasta ahora, sin embargo, la gran mayoría de los ejercicios locales aún son experimentales o están en proceso de consolidación.

El 23 de mayo de 2017 el núcleo de organizaciones de la sociedad civil anunció unánimemente su retirada de la AGA México. Casi dos años después, en marzo de 2019, la Secretaría de la Función Pública, el INAI y organizaciones de la sociedad civil comunicaron su intención de retomar el diálogo para reactivar el mecanismo. ***Fernando Nieto***

Para saber más:

AGA México. (2016). *Plan de Acción 2016-2018*. México. Recuperado de: www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_Plan-de-Accion-2016-2018.pdf [fecha de consulta: 30 de agosto de 2017].

——. (2013). *Plan de Acción 2013-2015*. México. Recuperado de: www.opengovpartnership.org/sites/default/files/pa_aga_2015%20%281%29.pdf [fecha de consulta: 29 de agosto de 2017].

——. (2012). *Plan de Acción Ampliado 2012-2013*. México. Recuperado de: http://www.gesoc.org.mx/site/src/publicaciones/no/039-Plan-Accion-Ampliado-5-de-junio-2012.pdf [fecha de consulta: 16 de abril de 2018].

Carta del núcleo de la sociedad civil para el gobierno abierto en México 19 de septiembre de 2017. [archivo PDF] Recuperado de: www.opengovpartnership.

org/sites/default/files/Mexican-CS-Letter_Steering-Committee_September2017_ES.pdf [fecha de consulta: 2 de septiembre de 2017].

Cejudo, G. (2016). "Gobierno abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?" En I. Luna y J.A. Bojórquez (coords.), *Gobierno abierto y el valor social de la información pública*. México: UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas – ITAIP.

Declaración sobre Gobierno Abierto para la Implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, (2015). Recuperado de: www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_declaration.pdf [fecha de consulta: 3 de septiembre de 2017].

Gerson, P., & F. Nieto. (2016). *Opening the government? The case of Mexico in the Open Government Partnership*. Recuperado de: www.globalintegrity.org/wp-content/uploads/2016/06/Mexico-final.pdf [fecha de consulta: 2 de septiembre de 2017].

Gutiérrez, P. & A. Ocejo. (2015). *Mecanismo de Revisión Independiente: México Informe de Avance 2013-2015*. [archivo PDF] Washington DC. Independent Reporting Mechanism. Recuperado de: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico_2nd%20IRM%20report_final.pdf [fecha de consulta: 16 de abril de 2018].

——. (2013). *Mecanismo de Revisión Independiente: México Informe de Avance 2011-2013*. [archivo PDF] Washington DC. Independent Reporting Mechanism. Recuperado de: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Mexico%20for%20Public%20Comment.pdf [fecha de consulta: 16 de abril de 2018].

Ibarra, P. (2013). OGP México: *Reformulando el plan de acción a partir del diálogo*. [archivo PDF] Recuperado de: www.rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/Case_OGP_Mexico.pdf [fecha de consulta: 2 de septiembre de 2017].

Amonestación pública

El artículo 6º de la CPEUM, prevé que la ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones, por lo que la LGTAIP contiene las medidas de apremio que podrán imponer los organismos garantes, siendo estas la amonestación pública y la multa. Apremiar no es más que conminar, compeler a la realización de una cosa (Chico, 1999: 66.) Así, la amonestación consiste en una conminación, advertencia o prevención dirigida a un sujeto obligado para que cumpla con una determinación del órgano garante, haciendo de su conocimiento que en caso de no cumplir se hará acreedor a una sanción mayor. Además, debe hacerse del conocimiento público a través de cualquier medio de difusión. ***Rosa María Cano***

Para saber más:

Chico J. (1999). *Chico J. Diccionario Jurídico Espasa*. España: Espasa.

Anonimización

Es una técnica que supone el tratamiento de datos personales con el objeto de disociar de manera irreversible o definitiva la información personal de su titular a fin de que no pueda asociarse con él, ni permitir su identificación por su estructura, contenido o grado de desagregación. Su eficacia depende de los resultados obtenidos, que deben ser similares o equivalentes a la eliminación o borrado de los datos personales, sin perder de vista los posibles riesgos de una segunda identificación con las tecnologías disponibles. ***María Solange Maqueo***

Para saber más:

Grupo de Trabajo sobre Protección de Datos del Artículo 29. Dictamen 05/2014 sobre técnicas de anonimización, adoptado el 10 de abril de 2014.

Lineamientos del Consejo de Europa sobre la Protección de Individuos con Respecto al Procesamiento de Datos Personales en un Mundo de Grandes Datos, adoptados en Estrasburgo el 23 de enero de 2017.

Apercibimiento

El artículo 6º de la CPEUM señala que la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. El apercibimiento consiste en conminar al responsable a cumplir con su obligación de manera inmediata y se le comunican las consecuencias que acarrea el incumplimiento. La LGTAIP prevé el apercibimiento en los siguientes supuestos:

1) Como una sanción administrativa que puede imponerse a los sujetos obligados que no cuenten con la calidad de servidor público, cuando su conducta sea constitutiva de una falta administrativa.
2) Como una cuestión procesal que consiste en la advertencia que formula el INAI, cuando realiza una prevención a los recurrentes que interpusieron los recursos de revisión o de inconformidad y omitieron algún requisito exigido por la LGTAIP, de que si no cumplen con la prevención les será desechado el recurso correspondiente.

Rosa María Cano

Apertura gubernamental

Acción y efecto de un gobierno al incorporar en sus rutinas administrativas la transparencia y la participación ciudadana a través de prácticas que permitan a las personas tener mayor posibilidad de conocer el funcionamiento del trabajo de las dependencias, así como los resultados de dicho trabajo. La apertura gubernamental promueve el derecho de acceso a la información pública, la participación y la colaboración de las personas en las tareas del gobierno. ***Marcela Vázquez***

Archivo público

Conjunto de documentos en cualquier soporte o medio que son constancia de los actos de los sujetos obligados con motivo del ejercicio de sus atribuciones. Estos documentos dan cuenta de la memoria institucional y constituyen una fuente de información y consulta pública. ***Soledad Jarquín***

Archivo de concentración

Dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado, es la unidad encargada del acervo documental semiactivo, es decir, documentos que siguen siendo materia de consulta tanto para tomar decisiones como para dar respuesta a solicitudes de acceso a la información, pero que han pasado a esta segunda etapa de su ciclo de vida y, por ello, son consultados ocasionalmente. ***Soledad Jarquín***

Archivo de trámite

Dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado, es la unidad encargada de la gestión de los documentos activos de uso cotidiano y que son necesarios para el funcionamiento de una unidad administrativa. Estos documentos se encuentran en proceso de integración de un expediente, por lo que requieren estar disponibles y al alcance de la unidad administrativa que los está generando o trabajando. Los documentos de trámite constituyen la primera etapa del ciclo de vida documental. ***Soledad Jarquín***

Archivo histórico

Dentro de la estructura orgánica del sujeto obligado, es la unidad encargada de la gestión de los documentos de conservación permanente. Estos documentos han sido previamente valorados y transferidos por el archivo de concentración, lo cual significa que han sobrevivido a la eliminación y se convierten en fuente de acceso público. La documentación conservada es considerada importante para la memoria institucional, política y social, pues es la evidencia de acciones gubernamentales de épocas pasadas. ***Soledad Jarquín***

bB

Baja documental

Acción que consiste en la eliminación o destrucción de documentos cuyo plazo de conservación se extinguió y, por lo tanto, caducó su valor administrativo, legal, fiscal, contable e histórico. ***Soledad Jarquín***

Búsqueda exhaustiva

Obligación del área administrativa del sujeto obligado que cuenta o puede contar con la información solicitada. Consiste en localizar toda la información requerida hasta agotar por completo las posibilidades de búsqueda. Esto, con independencia de la posible entrega al solicitante o clasificación de la información. ***Soledad Jarquín***

Carga de la prueba

La CIDH señaló en el caso *Claude Reyes vs. Chile* que "la carga de la prueba corresponde al Estado, el cual tiene que demostrar que las limitaciones al acceso a la información son compatibles con las normas interamericanas sobre libertad de expresión" (CIDH, 2006). La carga de la prueba es un principio procesal que señala que incumbe al actor o al que afirma un hecho probar el alcance de sus afirmaciones (Romero, 2017, 98).

La LGTAIP impone a los sujetos obligados la carga de probar la negativa de acceso a la información, lo cual significa que corresponde al sujeto obligado exponer las razones que motivan que se actualice el supuesto de reserva previsto en la Ley, aunado a la justificación de la prueba de daño, para limitar el derecho de acceso a la información del solicitante. ***Rosa María Cano***

Para saber más:

Romero, J. (2014). *Argumento de los Principios Generales de Derecho en Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*. Tomo I. IIUJ/UNAM. [archivo PDF] Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3683/27.pdf [fecha de consulta: 10 de enero de 2018].

Certeza

Acción o procedimiento que tiene la cualidad de cierto. Es uno de los principios señalados en el art. 8 de la LGTAIP, bajo el cual los miembros de los OG deben regir su funcionamiento, ya que estos deberán: "otorgar seguridad y certidumbre jurídica a los particulares, en virtud de que permite conocer si las

acciones de los organismos garantes son apegadas a derecho y garantiza que los procedimientos sean completamente verificables, fidedignos y confiables". Es decir, deberán apegar su actuación a los lineamientos normativos y jurídicos contenidos en la ley mencionada y en las leyes mexicanas, lo cual deberá ser verificable por cualquier persona. ***Marcela Vázquez***

Certificación

Constancia emitida por una autoridad mediante la cual se pronuncia por escrito respecto a la existencia de algún documento en los archivos del sujeto obligado. Su finalidad es dar certidumbre de la existencia de un documento —original o copia simple— que obra en posesión del sujeto obligado y que no puede ser entregado al solicitante de la información, por lo que, previo pago de derechos, el sujeto obligado entregará una reproducción fiel del documento que resguarda con una leyenda que contenga la certificación o autenticación del mismo, para que surta los efectos legales correspondientes. ***Soledad Jarquín***

Ciclo vital de los documentos

Suma de las distintas etapas de la vida útil de los documentos, desde su producción o recepción hasta su baja o transferencia a un archivo histórico. Las etapas o topes cronológicos fijados comprenden: documentos de trámite, de concentración o históricos y, en el caso de que sean desechados, documentos de baja documental (conocidos como "archivo muerto", en la jerga archivística). ***Soledad Jarquín***

Clasificación de la información

Es el proceso o conjunto de acciones que realizan los sujetos obligados para establecer que determinada información se encuentra en alguno de los supuestos de reserva establecidos en la legislación en materia de transparencia o que contiene información considerada de carácter confidencial.

El proceso de clasificación puede realizarse en tres momentos: cuando se recibe una solicitud de acceso a la información; cuando la clasificación se determina con ese carácter mediante resolución de una autoridad competente, o cuando se generan versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia. Las acciones principales son las siguientes:

revisión de competencia; revisión de existencia de la información; evaluación de los supuestos de reserva o causas de confidencialidad; realización de la prueba de daño (para el caso de reserva); señalamiento del supuesto o causa, período y tipo de la clasificación; confirmación, modificación o revocación de la clasificación y notificación de la resolución.

Los responsables de clasificar la información son los titulares de las áreas administrativas que cuentan o puedan contar con la información y el comité de transparencia (CT) deberá confirmar, modificar o revocar la decisión que niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del documento. En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna respecto a su clasificación y solo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

La información clasificada como reservada, podrá permanecer con tal carácter hasta por un período de cinco años. Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su CT, podrán ampliar el período de reserva hasta por cinco años adicionales, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño. Esta clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño efectuada por el titular del área administrativa correspondiente y deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva.

La prueba de daño debe contener las siguientes justificaciones: a) que la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; b) que el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y c) que la limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio. ***Soledad Jarquín***

Cocreación/coproducción

Un gobierno abierto requiere de una población activa, que participe en los procesos de toma de decisiones públicas. Esta participación puede variar en forma e intensidad. En un extremo, una persona puede participar de manera

simbólica al ser informado y consultado por sus gobernantes mientras que, en el otro, puede cocrear/coproducir con ellos las acciones de política de su localidad (véase Arnstein, 1969; Fung, 2006).

La cocreación/coproducción es el proceso mediante el cual un actor o grupo de actores gubernamentales y una persona o grupo poblacional (actuando individual o colectivamente) contribuyen activamente en el diseño o implementación de acciones de gobierno, incluidas la prestación de servicios públicos. Empíricamente, *cocreación* y *coproducción* son términos que se utilizan indistintamente (Voorberg et al., 2015); conceptualmente, en cambio, la cocreación está asociada con el involucramiento de los ciudadanos en el proceso de diseño, mientras que la coproducción se refiere a la participación activa de los ciudadanos en el proceso de implementación (Bason, 2010). En ambos casos, sin embargo, la premisa es que las personas que utilizan los servicios públicos, o de forma más general, los destinatarios directos e indirectos de la acción gubernamental, son quienes mayor conocimiento tienen para mejorar su diseño y/o implementación. ***Cynthia Michel***

Para saber más:

Arnstein, S.R. (1969). "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Planning Association*. Vol. 35, No. 4, pp. 216–224.

Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation*. Bristol: Policy Press.

Fung, A. (2006). "Varieties of participation in complex Governance". *Public Administration Review*. Vol. 66, No. 1, pp. 66-75.

Voorberg, W. & V. J. Bekkers & L. G. Tummers. (2015). "A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey". *Public Management Review*. Vol. 17, No. 9, pp. 1333-1357.

Comisionado(a)

Denominación otorgada a cada uno de los integrantes del pleno (órgano máximo de dirección) del INAI o de alguno de los organismos garantes de la transparencia y el acceso a la información en las entidades federativas. En el caso del INAI, los comisionados son designados por el Senado de la República y estas pueden ser objetadas por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. ***Marcela Vázquez***

Comité de transparencia

Es cada uno de los órganos colegiados que, al interior de las dependencias y entidades públicas, está encargado de conducir la política de transparencia de acuerdo con el marco normativo vigente. Para ello instituye, coordina y supervisa los procedimientos que aseguran la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes de información. También, confirma, modifica o revoca las determinaciones sobre plazos de respuesta y reserva, clasificación de la información y declaración de inexistencia o incompetencia; ordena a las áreas competentes generar la información que dicta sus facultades y competencias y promueve la capacitación y sensibilización de los servidores públicos adscritos a las Unidades de Transparencia.

De igual forma, es el responsable de compilar la información necesaria para alimentar los informes anuales que elabora el OG y, en cierto modo, lo representa al interior de cada uno de los sujetos obligados (LGTAIP y LFTAIP, arts. 43 y 65, respectivamente). ***Grisel Salazar***

Confiabilidad de la información

Principio en materia de transparencia y acceso a la información pública que el sujeto obligado deberá atender en la generación, publicación y sobre todo en la entrega de información a las personas. Este principio implica que la información derivada del ejercicio de las facultades, competencias o funciones del sujeto obligado, deberá ser creíble y fidedigna, de tal manera que proporcione elementos o datos que permitan la identificación de su origen, fecha de generación y difusión de la misma. De esta forma, el sujeto obligado brinda seguridad al solicitante respecto a la información que genera y publica. ***Soledad Jarquín***

Consejos consultivos de los órganos garantes

Son órganos colegiados integrados por ciudadanos que, de manera honoraria, colaboran con cada uno de los OG a través de propuestas, opiniones y análisis. Los consejos consultivos cuentan con atribuciones para opinar y evaluar aspectos de organización, planeación, presupuesto, adopción de criterios y formulación e implementación de políticas y programas. Los miembros de los consejos son elegidos por el Senado de la República a nivel federal, y por cada una de las legislaturas locales en las entidades federativas. Los integrantes de los consejos duran en su encargo un período determinado en la ley y pueden

ser reelegidos. La organización y facultades de estos órganos se norman en los artículos 47 y 48 de la LGTAIP y, en el caso del Consejo Consultivo del INAI, en los artículos 53 a 60 de la LFTAIP. ***Fernando Nieto***

Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (CNSNT)

Al órgano colegiado y máximo rector de coordinación y deliberación del SNT, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales se le denomina Consejo Nacional. Se encuentra integrado por quien ocupe la presidencia del INAI, los comisionados y comisionadas presidentes de los organismos garantes de las entidades federativas, el o la titular de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el o la titular de la Dirección del Archivo General de la Nación (AGN) y el o la presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Su integración, organización y función se encuentran en la LGTAIP y el reglamento aprobado por el propio Consejo Nacional y publicado en el DOF. ***Víctor S. Peña***

Conservación de archivos

Conjunto de procedimientos y medidas preventivas o correctivas destinados a asegurar la preservación de la integridad física del acervo documental de la institución gubernamental y la prevención de alteraciones físicas de la información mediante el establecimiento de condiciones adecuadas considerando el medio ambiente, la seguridad, el control de plagas, la iluminación, la temperatura y humedad. ***Soledad Jarquín***

Consulta directa

Modalidad de entrega de información pública que consiste en que el solicitante acuda al lugar donde se ubica físicamente la información requerida para su revisión *in situ*. Es una opción para ofrecer la información por parte del sujeto obligado, cuando el análisis de la información o su procesamiento supere sus capacidades técnicas y no sea posible entregarla en los tiempos que marca la LGTAIP. Además, si cuentan con la información completa los sujetos obligados pueden crear sus propios formatos en modalidad de consulta directa, la cual es una respuesta en la que puede ser solicitada cualquier información pública. ***Marcela Vázquez***

Contabilidad gubernamental

La contabilidad gubernamental es un sistema de registro y difusión de la información financiera y presupuestal de las dependencias y entidades de los diferentes niveles de gobierno. La aspiración inmediata del conjunto normativo que rige a la contabilidad gubernamental es que su acatamiento genere información útil, veraz, oportuna y confiable para facilitar la toma de decisiones y el manejo responsable de los ingresos, gastos y obligaciones del sector público en una primera instancia.

En la medida en que las normas apliquen a todas las operaciones financieras de los organismos públicos, y que estas así lo requieran, su seguimiento resultará en un registro simétrico entre los ingresos y el destino de los recursos públicos, la comparación del ejercicio presupuestal del gasto público a través de varios períodos, el seguimiento a las obligaciones financieras contraídas por los diferentes niveles de gobierno, y la evaluación cuantificable de los objetivos y metas alcanzadas para lograr un mayor desarrollo.

Si la normatividad también lo establece se puede requerir el registro de los costos de los insumos empleados por el aparato gubernamental para calcular el gasto público necesario para mantener en funcionamiento a la administración pública, así como también la valuación de activos para calcular el valor patrimonial del Estado. Dependiendo de la especificidad de las normas esta información se puede obtener para horizontes de planeación tanto de corto, como de largo plazo.

Los países que hoy se consideran modelos implementaron sus reformas contables con el apoyo político de sus funcionarios, pues se concebía como un requisito necesario para satisfacer la demanda de mayor transparencia. Esta condición no es menor debido a que la generación de información contable de calidad es costosa —tanto en recursos monetarios, como técnicos—, y en principio los funcionarios públicos están incentivados a generarla, a menos que se sientan presionados por sus electores. Además de la voluntad política se requieren recursos monetarios considerables para cubrir el desarrollo de sistemas de cómputo y conocimiento técnico sofisticado capaz de supervisar la generación de información contable que refleje de la manera más nítida la situación financiera de la hacienda pública.

El tema de la contabilidad gubernamental y su relación con la transparencia en países en desarrollo se vuelve más complicado pues en general son los organismos internacionales quienes inicialmente presionan

a los países miembros para implementar reformas contables en respuesta a los problemas de corrupción, a cambio de la continuación de programas de apoyo financiero. Sin embargo, esta presión no ha sido suficiente para que en estas sociedades se transite del sistema de registro de flujo de efectivo al devengado, debido a que para generar información de calidad se requiere una supervisión pública y técnica continua. Es decir, una reforma contable no es un cambio que se genere de una vez por todas. Requiere de voluntad política y del escrutinio de expertos en el tema. Ambas son piezas importantes para alcanzar la transparencia y la rendición de cuentas de los servidores públicos en esta materia. Así, en los países en desarrollo, en donde es más valiosa la información que permita evaluar con mayor detalle la implementación de políticas públicas, se carece de la presión política y en ocasiones también son limitadas las capacidades técnicas de los funcionarios para mejorar la contabilidad gubernamental.

Además de los factores políticos y técnicos, los recursos financieros para implementar una reforma contable no son menores. En los países en desarrollo cuando la discusión llega a este nivel desata una polémica sobre si el mejor uso de los dineros públicos es el alivio de problemas más inmediatos como el combate a la pobreza o los temas de salud, o si sería mejor aplicarlos para el desarrollo de sistemas de información que permitan, a largo plazo, una mejora en la aplicación de los dineros y el actuar de los funcionarios públicos. No hay duda que es importante contar con información para evaluar la acción pública y la consecución de las políticas que promueven las mejoras en bienestar. Sin embargo, es complicado visualizar estos objetivos en países en desarrollo.

En suma, el factor que motiva la aparición de la contabilidad gubernamental es la demanda social de rendición de cuentas. A medida que la calidad de la democracia en una sociedad sea mayor también lo será la demanda por la transparencia de la acción pública. Como se explica más adelante, la sola generación de registros contables no garantiza ni la transparencia ni la mejora en el manejo de los recursos públicos y tampoco facilita la evaluación del sector público por sí mismo. Se requiere voluntad política y un conocimiento técnico significativo para que los funcionarios den cuenta de la naturaleza y la aplicación de los recursos durante su gestión.

Durante la década de los ochenta varios países implementaron reformas que adoptaron las concepciones de eficiencia y efectividad de la gestión del sector privado para incluirlas dentro de la valoración del actuar gubernamental. Así entonces, la Nueva Gestión Pública (NGP) surgió como una alternativa para satisfacer la demanda por mayor eficiencia y transparencia gubernamental.

En este modelo los funcionarios tienen objetivos claros y aspiran a generar servicios públicos más responsivos para sus "clientes". En esta corriente se identifica a los registros contables como una parte necesaria dentro de la capacidad institucional para mejorar la administración financiera del gobierno. La contabilidad gubernamental se volvió fundamental en el éxito de las reformas del sector público. Con el inicio de esta transformación en los sectores públicos de Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido y Estados Unidos se creó la cultura contable anglosajona. Los cambios en Dinamarca, Finlandia, Suecia y los Países Bajos conformaron la cultura contable nórdica y finalmente Bélgica, Francia, Alemania, Grecia, Portugal, España y Suiza constituyeron la cultura contable de Europa continental.

Todos estos países, con diferentes grados de desarrollo, muestran un común denominador: Aceptan que es requisito indispensable para alcanzar una reforma gubernamental exitosa que esta transite del sistema de registro contable de flujo de efectivo a uno devengado. (Véase el apartado *Discusión teórica* para más detalles sobre estos términos.)

Las razones por las que estos países decidieron transitar a un sistema devengado son varias. Por ejemplo, en los países de tradición nórdica se emplea para facilitar la administración orientada a los resultados, mientras que para los europeos es el único sistema de registro contable que permite cumplir con altos requerimientos de información en el manejo del déficit público y la contratación de deuda establecidos en el Tratado de Maastricht. El apoyo local para la implementación de un sistema devengado en estos países fue tan alto que en varios de ellos las prácticas del registro devengado son más exigentes que las que se establecen en las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC o IPSAS, por sus siglas en inglés).

En los países en desarrollo, la historia ha sido diferente. Más que la búsqueda de la eficiencia en el registro contable y presupuestal del sector público, ha sido la influencia de organismos internacionales, tales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), la clave para implementar reformas contables. Sin embargo, no han alcanzado los niveles de los países anglosajones pues no se concluye el tránsito del registro contable de flujo de efectivo al devengado, ni siquiera a un nivel básico. El flujo de efectivo y el devengado representan los dos extremos del espectro posible de bases de registro contable y financiero que pueden adoptar los países para presentar fotos detalladas de la situación financiera del gobierno. A continuación, se presenta más información sobre la dicotomía entre el registro contable *flujo de efectivo* y el *devengado*.

El debate sobre la contabilidad gubernamental gira en torno al grado de comparabilidad y de fiabilidad con la que se reportan las operaciones contables y financieras. El primer paso para generar información confiable y comparable del sector público es el detalle con el que se elabora el catálogo de conceptos empleado para registrar las operaciones (catálogo de cuentas). En este listado se deben enumerar todos los recursos requeridos por los servidores para realizar sus funciones en las organizaciones públicas (materiales, humanos y financieros), así como las fuentes de donde provienen dichos recursos. Con la finalidad de que esta información sirva para la evaluación gubernamental es necesario establecer una simetría entre insumos y productos o servicios generados. Por ello, también se requiere un catálogo de resultados particulares a las facultades y responsabilidades que enfrenten las organizaciones públicas. En esta etapa también es importante definir la unidad de análisis que se utilizará en la evaluación gubernamental, como puede ser el costo unitario.

El segundo paso, y el más importante, es el grado de adopción del registro *devengado* por un país. Este sistema permite diferenciar entre el momento en que se registra una salida o entrada de efectivo y la implicación que dicho movimiento tiene para los activos, pasivos y gastos del ente público, la cual se encuentra en función del tiempo y no del momento en que se realiza el cobro o pago en efectivo. Por ejemplo, una salida de efectivo que sirve para contratar un servicio futuro como el arrendamiento de un equipo de cómputo, en el sistema de devengado se mantiene como un derecho hasta que este se extingue por el paso del tiempo, y en ese momento el derecho adquirido se refleja en el registro contable como un gasto o erogación. A diferencia de un sistema de flujo de efectivo, el derecho adquirido nunca es reconocido en el registro contable y pasa directamente a un gasto al mismo tiempo como cuando se realiza el pago. Por ello, muchos estudiosos en el tema argumentan que en la medida en la que los países empleen un sistema de registro devengado para la generación de la totalidad de su contabilidad, se contará con mejores elementos para estimar la toma de decisiones de los servidores públicos sobre la situación financiera del gobierno.

Una vez que se haya transitado a la segunda etapa, se puede comenzar la discusión de grados de devengado entre activos y pasivos reconocidos. Un registro devengado básico es aquel que reconoce tanto los recursos como las obligaciones financieras corrientes. Si además de incorporarse las operaciones actuales se integran aquellas de largo plazo, entonces se dice que se cuenta con un registro devengado moderado. En este nivel, al contratar una obligación futura, estos recursos ya no estarán disponibles para aplicarse a otra operación. De esta forma, son realistas las proyecciones de recursos necesarios para mantener el funcionamiento del aparato gubernamental.

La alternativa al sistema de registro devengado es el flujo de efectivo, el cual consiste en la contabilidad de las entradas o salidas de efectivo sin diferenciar la naturaleza de las operaciones. Es decir, dentro de este sistema es lo mismo la adquisición de un recurso no financiero que el pago de una obligación vencida. Por lo anterior, el registro devengado es el ingrediente principal para la generación y reporte de información veraz sobre la situación presupuestaria y financiera de los organismos públicos.

El Consejo de NIC es el encargado de redactar el conjunto de normas internacionales de contabilidad pública. Esta comisión pertenece a la Federación Internacional de Contadores (IFAC, por sus siglas en inglés) que en los noventa emprendió un programa de normalización para emitir un único conjunto de NIC y se ha encargado de introducirlo en todos los niveles de gobierno. Las normas del IFAC se caracterízan por su condición de recomendación, por lo tanto, la administración necesita solicitar el apoyo político de las autoridades locales para su cumplimiento.

En respuesta al abundante empleo del registro de flujo de efectivo en los países en desarrollo, el IFAC generó normas para aquellos que utilizan esta base de registro, así como para aquellos que están realizando su transición a la de devengado. Esto resulta problemático para algunos estudiosos del tema pues la estrategia de muchos países ha sido la adopción de las NIC acordes para el registro de flujo de efectivo, pero nunca han iniciado la transición al sistema devengado. Así, aunque se genere información presupuestal y financiera de conformidad con las NIC, no tiene los mismos grados de comparabilidad ni de la calidad que aquella generada en los países anglosajones, quienes dominan el tema de contabilidad gubernamental a nivel internacional ya que en ocasiones observan requerimientos más exigentes que los del IFAC.

Para los países en desarrollo es sumamente importante adoptar un sistema devengado debido a que solo con él se puede dar seguimiento a los financiamientos recibidos o a la deuda contraída, de tal suerte que la sustentabilidad de las finanzas públicas pueda evaluarse de manera exacta. Sin la adopción del sistema devengado, los países que continúen manejando flujo de efectivo bajo normas internacionales, están imitando a los anglosajones pero sin generar valor agregado a largo plazo. En este sentido, la sola adopción de las NIC sin un tránsito hacia el sistema devengado representa una contribución limitada a la transparencia de las finanzas públicas. ***Laura Sour***

Para saber más:

Chan, L. (2008). *International Public Sector Accounting Standards: Conceptual and Institutional Issues.* Forthcoming in a volume of papers presented at an IPSAS workshop at the University of Napoli Parthenope. pp. *1-15*. [archivo PDF] Recuperado de: http://jameslchan.com/papers/Chan2008IPSAS3.pdf [fecha de consulta: 18 de septiembre de 2017].

Fuertes, I. (2008). "Towards Harmonization or Standardization in Governmental Accounting? The International Public Sector Accounting Standards Board Experience". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. Vol. 10, No. 4, pp. 327-345.

Shah, A., & Chunli, S. (2009). *A Primer on Performance Budgeting*. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ShahandShenpaper.pdf [fecha de consulta: 18 de septiembre de 2017].

Sour, L. (2012). IPSAS and Government Accounting Reform in Mexico, *International Journal of Public Sector Performance Management*. Vol. 2, No. 1, pp. 5-24.

Contraloría social

Definición de contraloría social

La contraloría social puede definirse[7] como una serie diversa de dispositivos de participación ciudadana institucionalizados y orientados al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales por parte de personas y/u organizaciones que promueven una rendición vertical y transversal de cuentas (Hevia, 2011).

La finalidad de la contraloría social es que los ciudadanos —organizados o no— puedan incidir en la esfera pública, ya sea de forma directa, por medio de su inclusión en comités de obra, órganos colegiados, etc., o indirecta, por medio de la activación de los sistemas de quejas y denuncias.

La contraloría social se caracteriza y diferencia de otras formas de participación porque su intervención en lo público está orientada, específicamente, al control, vigilancia y evaluación de las acciones y programas de gobierno. Esto le permite trascender en el tiempo a la mera vigilancia de la ejecución de la política y poder ampliar su campo de acción a la planeación y evaluación, siempre que se oriente al control y vigilancia en estas esferas. Por

7 Esta definición se encuentra en (Hevia, 2011).

otro lado, estas instancias son institucionalizadas, es decir, están reguladas por medio de normas legales como leyes, reglas de operación, lineamientos, etc. Esto distingue a la contraloría social de otras formas de participación ciudadana orientadas al control social, pero que no se realizan por cauces formales o institucionales como las acciones directas, tomas de oficinas o espacios públicos, o plantones (figura 1).

Figura 1. Esquema descriptivo de contraloría social

Fuente: Hevia, 2009.

Contraloría social y transparencia

La contraloría social y la transparencia tienen un doble vínculo. Como cualquier otro dispositivo de participación, la transparencia y acceso a la información son requisitos indispensables para poder ejercer la soberanía de manera directa. Es muy difícil pensar en una participación libre, responsable e informada sin contar con información.

Como parte de los mecanismos para fomentar la rendición de cuentas, la contraloría social incluye la transparencia como un objeto de monitoreo, control y vigilancia por parte de la población. La contraloría social está orientada a vigilar y monitorear el desempeño de las instancias gubernamentales, para lo cual requiere de información y transparencia a fin de poder ejercer estas funciones como formas de participación ciudadana en la vida pública.

Los orígenes de la contraloría social

Diversos autores citan el nacimiento oficial de la contraloría social dentro del Programa Nacional de Solidaridad desarrollado por la administración de Carlos Salinas de Gortari a inicios de la década de los noventa, donde los recién creados Comités de Solidaridad contaron con un órgano colegiado de control y vigilancia llamado Contraloría Social (Vázquez, 1994).

En esta misma época se incrementó la discusión teórica y política sobre la participación de la población y su relación fundamental con el proceso de fortalecimiento democrático (Cunill, 1991), en coincidencia con los procesos de transición en diversas regiones del mundo. Los cambios constitucionales y legales en América Latina ampliaron los ejercicios de democracia directa y de otras formas de participación en el espacio público, estatal y no estatal, ampliando la posibilidad de participación ciudadana en el control y la vigilancia de la acción gubernamental (Lissidini, Welp y Zovatto, 2014). A finales de esa década, y bajo un cierto desencanto de las nacientes democracias postransición, se consolidó la discusión sobre la rendición de cuentas o *accountability* como un elemento fundamental de las democracias, donde América Latina se distinguió por tener altos déficits de rendición de cuentas, especialmente de tipo horizontal (O'Donnell, 1998). Frente a estas limitaciones, se consolidó la idea de la rendición social de cuentas, como "mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas (…) tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control" (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 32). De esta forma, a inicios del siglo XXI existían diversos mecanismos y dispositivos de participación ciudadana institucionalizada que estaban orientados a la rendición de cuentas y que se definían, explícitamente, como mecanismos de contraloría social (Hevia, 2006).

Controlaría social: principales discusiones

La discusión teórica sobre la contraloría social tiene que ver, por un lado, con distinguir su acción de otras formas de participación ciudadana y de rendición de cuentas y, por otro, con caracterizar sus capacidades efectivas y los elementos que fortalecen o debilitan su acción.

Dentro de la primera discusión, como ya se afirmó, la contraloría social incluye una diversa gama de dispositivos de colaboración. La participación ciudadana se define como un tipo de acción política que "expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas"

(Cunill, 1997: 74). En este caso, la intervención de los agentes que participan en acciones de contraloría social se orienta, en primer lugar, hacia la rendición de cuentas y se realiza por medio de procesos de participación ciudadana institucionalizada. Rendición de cuentas es la traducción de lo que se conoce en el mundo anglosajón, y en la literatura, como *Accountability*, y se refiere en términos generales a hacer a los sujetos responsables de sus acciones (en este caso, a las autoridades que gobiernan el Estado) (Fox, 2007); y en segundo lugar, la intervención de los agentes se lleva a cabo por medio de instancias institucionalizadas, esto es, reguladas por diversos ordenamientos legales (leyes, reglas de operación, etcétera) que limitan las funciones y atribuciones de estos dispositivos de participación.

Muchas veces la regulación normativa limita las posibilidades reales de estos dispositivos a ejercer una adecuada vigilancia de las acciones gubernamentales. Diversos análisis empíricos muestran que no todos los mecanismos de contraloría social ejercen control efectivo; más bien se limitan al mero intercambio de información y en la práctica, no tienen consecuencia alguna, no logran evitar o inhibir actos corruptos o discrecionales. Por ello es necesario distinguir una contraloría social fuerte y una *débil*, dependiendo de su posibilidad de generar consecuencias o impactos reales, y de su capacidad efectiva para ejercer su control (Hevia, 2009).

Las acciones de contraloría social fuerte son las que tienen mecanismos que permiten generar consecuencias: por ejemplo, modificaciones en las reglas de operación para eliminar malas prácticas, cambios en las formas de organización de las acciones gubernamentales, apertura de investigaciones ante denuncias relacionadas con abuso de poder, etc. En cambio, son instrumentos débiles las acciones sin consecuencias, a pesar que discursivamente puedan definirse como de contraloría social. Ejemplos de estas instancias débiles de control social son los sistemas de difusión e información hacia los beneficiarios de un programa, los comités de obra que no tienen dentro de sus atribuciones herramientas concretas de control y los testigos sociales a los que no se les entrega la información necesaria. De hecho, muchas de las acciones que se definen en reglas de operación de algunos programas sociales como contraloría social, en la práctica no tienen mecanismos de control efectivos y solo pueden aspirar a entregar información que activa los mecanismos horizontales de control (Hevia, 2009).

Para identificar el grado de fortaleza y debilidad de las experiencias de contraloría social, es necesario analizar de manera simultánea dos dimensiones analíticas: autonomía y recursos de poder (Cunill, 2000). La independencia del agente evaluador es un principio básico de auditoría (Luna, 2007). Para

el caso del control social, según Cunill, lograr la autonomía de los actores habilitados para ejercer el control social es un elemento esencial. Para lograr esta autonomía, sin embargo, existe una serie de *nudos críticos* que es necesario tener en cuenta, sobre todo en relación con el diseño institucional de los mecanismos de control. Así, según esta autora, la circunscripción de roles y su confusión, debilitan el control social y la creación de órganos específicos de control puede lesionar el tejido social y suscitar problemas de representación, concluyendo que "no se puede ser un control autónomo sobre aquello de lo que se forma parte" y advierte que la superposición de funciones de un mismo órgano (en el ejercicio del control *expost* y *exante*) puede atentar contra su autonomía o eficacia (Cunill, 2000: 17).

De esta forma, uno de los elementos centrales a la hora de analizar experiencias de contraloría social es el grado de autonomía que poseen los actores habilitados para el control social, así como los procedimientos de selección y reclutamiento de los sujetos responsables de ejecutar las acciones de supervisión y vigilancia. Algunos indicadores que pueden dar luz sobre la autonomía en los procesos de control social son las formas de selección de los sujetos sociales, los procesos de integración de los comités, consejos u otros órganos colegiados que serán habilitados, el funcionamiento de estos mecanismos y su capacidad para determinar el funcionamiento y organización interna, y la capacidad para modificar de manera interna las reglas que rigen estos órganos colegiados orientados al control.

En relación con los recursos de poder existen tres requisitos previos para poder activarlos: información, capacitación y comunicación con los operadores y los órganos de control pues sin ellos es realmente difícil hablar de contraloría social fuerte. Se pueden identificar dos tipos de recursos de poder: los directos, relacionados con la capacidad de alterar el curso de acción y decisión y también con el poder de veto; y los indirectos, los cuales tienden a activar los mecanismos horizontales. La capacidad que tengan los agentes para accionar estos tipos de poder, y sus grados de autonomía respecto al órgano controlado, definirán el tipo de fortaleza o debilidad que tenga la experiencia concreta de contraloría social.

Las contralorías sociales en el mundo: dos ejemplos paradigmáticos

Dos ejemplos paradigmáticos de contraloría social sobresalen en América Latina. El primero es Brasil, donde existe un amplio proceso participativo para el control y la vigilancia de la acción gubernamental en diversos temas bajo la modalidad de *conferencias* (Pogrebinschi, 2012) y *consejos nacionales* (Avritzer, 2010). Este caso muestra la posibilidad de reunir recursos de poder directos

importantes por medio de la institucionalización de conferencias y consejos, con movimientos sociales y organizaciones autónomas que procuran vigilar e incidir en la política pública.

El segundo tiene que ver con los procesos de *veeduría ciudadana* de Colombia, que han alcanzado un gran desarrollo en diversas áreas sectoriales y territoriales pero que comparten las problemáticas identificadas en el caso mexicano como son la escasez de autonomía y recursos de poder. A pesar de su desarrollo, Velázquez y González concluyen que el desarrollo de estos dispositivos tuvo efectos contrarios al fortalecimiento democrático:

> De un lado, el "control desde arriba" (…) de los procesos de participación ciudadana, con un fuerte poder discrecional de las autoridades públicas en el diseño de los dispositivos y de manejo instrumental del alcance y el contenido de las prácticas de control; de otro, un alejamiento progresivo de la población de los escenarios institucionales de participación y la búsqueda de nuevas modalidades, por fuera de la oferta institucional estatal, para canalizar demandas y desarrollar el control ciudadano sobre los agentes del Estado. (Velázquez y González, 2014: 224).

Felipe Hevia

Para saber más:

Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*.1a. edición. Xalapa: Universidad Veracruzana.

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.

——. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad*. Caracas: CLAD.

——. (2000). Responsabilización por el control social. En *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, editado por Consejo Científico del CLAD, Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA.[archivo PDF]. Recuperado de: http://siare.clad.org/siare/innotend/control/control-nc.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

——. (2009). *Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad*. Gestión y política pública XVIII. Vol.1, pp. 3–37.

Fox, J. (2007). *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*. New York: Oxford University Press.

Hevia, F. (2006). *La Contraloría Social Mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Cuadernos para la democratización 4. Xalapa: CIESAS; Universidad Veracruzana.

——. (2009). "Contraloría social y control ciudadano en los programas sociales". En *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas*

y derechos sociales en México y América Latina, editado por David Gómez Álvarez, 1a. edición., 235-271. Guadalajara: PNUD; ITESO.
——. (2011). "Autonomía y recursos de poder en el caso del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental, de la Ciudad de Puebla, Puebla". En *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*, 29-48. México: Secretaría de la Función Pública.
Isunza E. (ed.). (2014). "Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas". En *búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*. México: CCS-CIESAS.
Lissidini, A. Yanina W. & Daniel Z. (eds.). (2014). *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina.* México: UNAM.
Luna, O. (2007). *Auditoría Gubernamental Moderna*. Lima: IICO.
Moyado, F. (2013). *El nuevo institucionalismo de la Contraloría Social en las políticas de desarrollo municipal*. México: IIJ-UNAM.
O'Donnell, G. (1998). "Horizontal Accountability in New Democracies". *Journal of Democracy* 9 (3): 112-26.
Orsi, O. & Rodríguez N. (eds.). (2011). *Transparencia, acceso a la información y tratamiento penal de la corrupción*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
Pogrebinschi, T. (2012). "Participación como representación: generación democrática de políticas públicas en Brasil". En *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, editado por Maxwell Cameron, Eric Hershberg, y Kenneth E. Sharpe. pp.77-104. México: FLACSO México.
Secretaría de la Función Pública, (2011). *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas*. México: Secretaría de la Función Pública.
Varios autores. (2013). *Rendición de cuentas social en México. Evaluación y control desde la sociedad civil*. México: Gobierno del Estado de Oaxaca; Secretaría de la Función Pública.
Vázquez, L. (1994). *El control gubernamental y la contraloría social mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
Velázquez, F., y González, E. (2014). "Colombia". En *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. en búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica*, editado por Ernesto Isunza Vera, 161-240. México: CCS-CIESAS.

Contrataciones abiertas

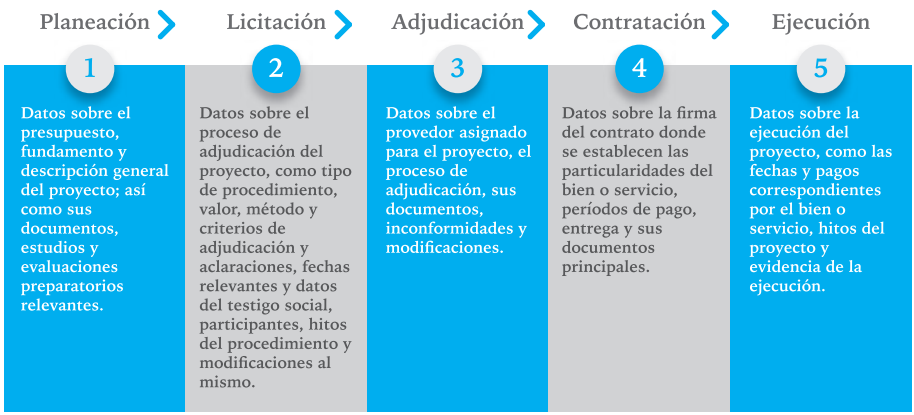
Procesos de contratación abierta

Contrataciones abiertas significa tener en un solo lugar toda la información sobre un proceso de contratación, desde la etapa de planeación, licitación,

adjudicación y contratación, hasta la implementación del contrato. Un proyecto de infraestructura o la compra o arrendamiento de un bien o servicio son ejemplos de un proceso de contratación.

En el siguiente diagrama se ejemplifican algunos de los datos que deben ser accesibles en cada etapa de un proceso de contratación abierto:

Figura 2. Ciclo de la contratación pública



Fuente: Elaboración de Eduardo Bohórquez y Tamara Velásquez.

El gobierno tiene la obligación de publicar los datos de los procesos de contratación. Sin embargo, cuando la información no se encuentra en un mismo lugar, ni bajo un mismo formato, se dificulta el acceso y uso de la información y los datos.

Las personas tienen el derecho de conocer cómo y dónde se gastan los impuestos, a quién se contrata, bajo qué razonamientos y el proceso que se sigue:

Para servidores públicos y gobierno: Los contratos abiertos se pueden utilizar para evaluar si los bienes y servicios que se están contratando tienen un buen valor por dinero, o si hubo un buen valor por dinero en contrataciones pasadas. Esto les permite ser más eficientes a la hora de tomar decisiones.

Para ciudadanos y sociedad civil: Los datos de contratación abierta pueden ser útiles para herramientas tecnológicas que pueden alertar sobre posibles actos de corrupción u omisión. A través de ellos se pueden analizar anomalías o focos rojos que muestren indicios de irregularidades, y así se vuelve más fácil señalar y denunciar estos actos.

Para empresas (especialmente pequeñas y medianas): Las contrataciones abiertas permiten procesos de licitación mucho más competitivos. Las empresas ahora podrán saber contra quiénes compiten, y dónde hay oportunidades para recontratación. Esto reduce las barreras de entrada a muchas empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

Alianza para las Contrataciones Abiertas (ACA) y el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (EDCA)

La ACA u *Open Contracting Partnership* (OCP) es una alianza global. Surge en 2012 como un grupo de trabajo conformado por especialistas en políticas públicas interesados en transparentar los procesos de contratación gubernamental. México ha sido parte y pionero de este esfuerzo. Desde el principio, Transparencia Mexicana ha sido parte del diseño e impulso del concepto para la aplicación práctica del mismo.

El Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (EDCA) es un estándar global desarrollado en 2014 por *Open Contracting Partnership* (OCP) y un grupo de expertos internacionales, no tiene propietarios y está estructurado para reflejar el ciclo completo de la contratación pública. Está en constante actualización para adaptarse mejor a los distintos procesos de contratación que existen en el mundo, actualmente se encuentra en su versión 1.1. El estándar sigue una estructura JSON (acrónimo de JavaScript Object Notation).

ACA-MX y EDCA-MX

Desde 2015, Transparencia Mexicana junto con el gobierno federal han impulsado el uso del estándar global, EDCA, para los principales proyectos de infraestructura como la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y la Red Compartida.

Un año después, se fundó la Alianza para las Contrataciones Abiertas en México (ACA-MX), un grupo multi-actor dedicado a impulsar las contrataciones abiertas en nuestro país e integrado por las secretarías de Hacienda, y Función Pública, la Coordinación de la Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República y el INAI.

El Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas ha sido adaptado, extendido y traducido para México (EDCA-MX), con el fin de cumplir con los distintos modelos de contratación y apegarse al marco normativo en materia de contrataciones públicas, transparencia y acceso a la información. Es un esfuerzo de la Alianza para las Contrataciones Abiertas en México con apoyo técnico del BM.

En enero de 2017, se publicó el Acuerdo que establece la obligación de incorporar a CompraNet (el sistema electrónico de compras gubernamentales en México) la información relativa a la planeación de las contrataciones y la ejecución de los contratos federales al estándar. La ACA-MX impulsa la publicación de los datos de 61 mil 935 procesos de contratación de la Administración Pública Federal Centralizada, para lo cual utiliza el estándar y cumple con el acuerdo que se publicó el 5 de enero de 2017 en el DOF. En noviembre del mismo año, se hacen del conocimiento general los datos de las contrataciones de la Administración Pública Federal a través del EDCA-MX en la plataforma: www.gob.mx/contratacionesabiertas.

Contrataciones abiertas en el mundo

En 2016, 14 países, incluido México, se comprometieron a incorporar el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas. Siete países y dos ciudades ya están en proceso de implementarlo, entre ellos dos latinoamericanos: Paraguay y Colombia. Por su parte, Canadá está desarrollando un piloto de datos abiertos conforme al estándar dentro de su sistema de datos de Obras Públicas y Servicios Gubernamentales, mientras que el Reino Unido ya tiene un esquema de contrataciones abiertas para los acuerdos realizados por el Servicio Comercial de la Corona, por lo que es el primer país del G7 en adherirse al estándar. Ucrania lo ha utilizado como base para su sistema de compras digitales. Asimismo, Vietnam y Nepal están creando, al momento de elaboración de esta voz, pilotos para su eventual adhesión.

Campos que contiene la versión actual del Estándar

Excluyendo "extensiones", el estándar contiene 337 campos y 91 documentos.

Cuadro 1. Campos de la versión actual de Estándar

		Número de campos	Número de documentos
Etapas	Planeación	36	8
	Licitación	146	19
Etapas	Adjudicación	73	9
	Contratación	82	13
Actores	Comprador	NA	20
	Partes	NA	22
	Total	**337**	**91**

Fuente: Transparencia Mexicana, 2017.

Dado que los procesos de contratación pueden ser muy distintos alrededor del mundo, es posible crear extensiones al estándar que contemplen los datos adicionales relacionados a estos procesos.

En el caso mexicano, el sistema de contrataciones públicas (desde la planeación hasta la ejecución), es mucho más amplio de lo previsto en el estándar. Además, por obligación legal, es necesario publicar más información de la que conforma la versión internacional del EDCA. Estas extensiones distinguen al EDCA-MX del estándar global.

Tipo de información en contrataciones abiertas

De acuerdo con el EDCA, los datos accesibles en una contratación abierta incluyen:

- Contratos con anexos, cláusulas y cualquier modificación.
- Estudios preliminares, documentos de licitación, evaluaciones de desempeño, garantías y reportes de auditoría aplicables.
- Información en torno a la planeación del contrato.
- Información relacionada con el desempeño y conclusión del contrato.
- Ingresos y egresos relevantes a sobrecostos y retrasos.

Eduardo Bohórquez y Tamara Velásquez

Para saber más:

ContratacionesabiertasMX, (2017). Recuperado de: http://contratacionesabiertas.mx/ [fecha de consulta: 2 de octubre 2017].

Estándar Open Contracting, (2017). Recuperado de: http://standard.open-contracting.org/legacy/r/1__0__0/en/ [fecha de consulta: 2 de octubre 2017].

Open Contracting Partnership, (2017). Recuperado de: https://www.open-contracting.org/ [fecha de consulta: 2 de octubre 2017].

Open data chárter, (2015). Recuperado de: https://opendatacharter.net/anti-corruption-open-data/ [fecha de consulta: 3 de octubre 2017].

Transparencia Mexicana y Open Government Partnership. (2014). *Contrataciones Abiertas: una guía de profesionales para profesionales*. Recuperado de: http://www.tm.org.mx/contratacionesabiertas/ [fecha de consulta: 2 de octubre 2017].

Controversia constitucional

La controversia constitucional es un medio de control establecido por el artículo 105 constitucional, en virtud del cual se plantea la posible invasión del ámbito de competencia o la esfera de atribuciones de algún órgano público por parte de otro. En este sentido, la finalidad esencial de la controversia constitucional es garantizar la correcta operación de la división del poder o de la cláusula federal.

A través de la controversia constitucional se pueden impugnar tanto actos como normas generales, con excepción de la materia electoral. El INAI, en su calidad de órgano constitucional autónomo, podrá promover una controversia constitucional en contra de otro órgano de la misma naturaleza o de los poderes Ejecutivo o Legislativo federal, respectivamente.

La controversia constitucional es competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un procedimiento seguido en forma de juicio. Lo anterior implica que deberá mediar una interposición de demanda, un escrito de respuesta a la misma, una etapa de instrucción, así como de ofrecimiento y desahogo de pruebas. ***Ximena Medellín***

Corrupción

La corrupción es uno de los conceptos que generan mayor debate en la literatura contemporánea. Usualmente se entiende como el abuso de un poder otorgado con la finalidad de obtener una ganancia privada.[8] Es un concepto controvertido debido a la dificultad para establecer los parámetros de términos como "abuso" o "poder otorgado".

El abuso ¿es exclusivamente una cuestión de un marco legal determinado? y ¿solo sobre ganancias económicas? El abuso puede generar beneficios no para una persona sino para un grupo e incluso para una organización, haciendo más difícil la ubicación universal del abuso mismo.

La corrupción evoca comportamientos impropios como nombrar a un pariente en un puesto (nepotismo) o beneficiar a conocidos (amiguismo) a través de influencias o "palancas".[9]

8 Véase: Transparencia internacional, ¿Cómo defines corrupción? Disponible en: https://www.transparency.org/what-is-corruption/) [fecha de consulta: 20 de julio de 2017].

9 El concepto usado en México para referirse a las conexiones de una persona, similar al concepto de *ganxi* en China o *blat* en Rusia (Arellano et al., 2017).

Más allá de la discusión en el sector privado o en el sector público, también se encuentra el elemento propiamente social: si bien todas las sociedades reprueban la corrupción no es claro que en todas, los mismos actos, sean considerados corruptos por la totalidad de las personas, como diversos estudios antropológicos han planteado (Gupta, 1995).

En todo caso, se habla aquí de un concepto con una carga moral importante que causa grandes discusiones. Tanto es así, que en diversos círculos se habla de una "industria anticorrupción" (Sampson, 2010), un cúmulo de personas e instituciones que lanzan una cruzada anticorrupción en la cual proponen y ofrecen productos y servicios para resolver o reducirla en empresas, gobiernos y sociedades enteras. Para algunos, esta industria no es inocua: suelen tener ideologías, agenda e intereses. En algunos casos, la agenda anticorrupción se ha usado como bandera para introducir y fortalecer agendas de privatización y reducción del Estado o el encumbramiento de lógicas de autorregulación y desregulación del sector privado. En otras palabras, ha sido, en diversos momentos, crítica para imponer esquemas ideológicos y de intereses específicos, al menos desde el punto de vista de varios analistas. Por último, vale la pena llamar la atención sobre el lenguaje militarista y funcionalista que usualmente se ha impuesto en esta agenda. "Combate contra la corrupción", "lucha contra la corrupción", "corrupción es un cáncer social que hay que extirpar", son frases que suelen aparecer rápidamente en esta discusión, y muestran la enorme carga de valor del concepto.

Dentro del imaginario colectivo contemporáneo, se ha discutido ampliamente la relación entre transparencia y corrupción. En su visión más simple, se asume que una sociedad transparente complica las actividades ocultas que se desarrollan en la opacidad como la corrupción.

En el intersticio entre las reglas y los procesos que pocos conocen y tienen información al respecto, se verán afectadas si las decisiones y la información se hacen transparentes y públicas.

En una sociedad con información amplia y de calidad sobre las actividades gubernamentales y privadas que afectan al público será más difícil que se desarrollen actividades ocultas como la corrupción.

Si bien es evidente la relación entre estos dos conceptos, una visión más específica de política pública obliga a realizar juicios más cuidadosos. Por ejemplo, los detalles específicos y la lógica de implementación de las políticas de transparencia son determinantes para que la promesa de reducir la corrupción se cumpla en la práctica (Lindstedt y Naurin, 2005). Vale la pena

recordar que ni corrupción ni transparencia han sido conceptos ideológica y socialmente inocuos.

Existen diferentes clasificaciones de corrupción, cada una intenta esclarecer una arista de este fenómeno. Discutamos brevemente algunas de ellas:

1) Gran escala vs. pequeña escala. Es una forma clásica de discusión sobre la corrupción de acuerdo al grado de importancia o gravedad de la situación. La pequeña escala se asume como intercambios vis a vis entre servidores públicos o empleados de organizaciones que se benefician con pequeñas cantidades de dinero o favores por parte de ciudadanos y clientes en busca de servicios o trámites. La gran corrupción, en cambio, se relaciona con los grandes fraudes llevados a cabo por directivos de empresas privadas o de robos a gran escala por parte de políticos y servidores públicos de alto nivel. Se asume que los efectos de cada una son distintos, así como la gravedad de los mismos. Sin embargo, es claro que en determinadas circunstancias donde la corrupción se está haciendo o es ya sistémica en una sociedad, ambas pueden estar conectadas e íntimamente relacionadas (como se sospecha del omnipresente soborno de las policías en México, que han sido cada vez más relacionadas con sistemas organizados de extracción de rentas desde la esfera política).
2) Individual vs. organizacional. Se le conoce también como "la manzana podrida en el barril" o "el barril podrido de las manzanas". Vista como un acto de individuos, la corrupción es un cálculo de una persona que sopesa costos y beneficios posibles de un acto indebido. Se asume que puede ser atacada elevando los costos o reduciendo los beneficios esperados. La visión organizacional, en cambio, puede asumir dos cosas diferentes: la primera es que la corrupción puede beneficiar a la organización misma, por lo que el cálculo es de múltiples personas y no de un solo individuo, y la segunda es que las propias reglas y formas de acción organizacional pueden generar corrupción de una manera normalizada y hasta justificada. El concepto de "resbaladilla de la corrupción" surge con la discusión organizacional donde las personas son seleccionadas y socializadas gradualmente en las rutinas y procesos, construyendo redes de sentido sobre el comportamiento organizacional esperado por el grupo o por la organización misma. Las personas pueden caer, por tanto, poco a poco e inadvertidamente (al menos hasta cierto grado), en comportamientos y actos que se consideran normales por el grupo o la organización, pero que, bajo otro parámetro normativo, pueden ser considerados actos de corrupción o que la facilitan. Los procesos de normalización de la corrupción son típicos en los estudios organizacionales.

3) Económica vs. social. La visión económica de la corrupción asume que la decisión es un acto de individuos calculadores que sopesan los riesgos reales de ser capturados en un acto indebido respecto de los beneficios. Si estos rebasan los de no hacerlo, entonces los incentivos a actuar corruptamente son más altos. Es racional en ese sentido, en esas circunstancias, para un actor promedio, hacer lo indebido. Siendo la corrupción un acto racional, en este sentido, es indispensable transformar de fondo la estructura de incentivos que permite este cálculo racional de corromperse. Justo en esa transformación de incentivos se concentra esta visión: afectar las instituciones (vistas de una manera muy particular por esta visión como reglas del juego) para hacer más costoso o riesgoso un acto corrupto y más benéfico hacer lo correcto. Justo es aquí donde la visión social de la corrupción entra en debate: la corrupción se da en una relación de intercambio que requiere de una vinculación, así sea temporal, entre corruptor y "víctima" (ese vínculo puede ser de víctima contra victimario). El intercambio puede ser de beneficios mutuos o diferenciados pero acordados (dependiendo de las asimetrías de información o posición existentes entre los participantes, como se comprende en teoría de juegos). En otras palabras, no siempre la diferencia entre corruptor y víctima se sostiene socialmente. El intercambio corrupto tiene entonces un pasado, un presente y un futuro. Es decir, hay condiciones y relaciones sociales que llevan a la consumación del acto: se requiere de esas condiciones para llegar al momento específico del intercambio. Cuestiones de secrecía, seguridad y códigos de conducta forman parte de ese proceso. Incluso de manejo hábil del tiempo. El intercambio puede ser mediante un favor, un regalo o un acto de reciprocidad (hoy por ti, mañana por mí). La corrupción por tanto puede ser una serie de actos de reciprocidad y de búsqueda de la misma y un entramado que se reproduce socialmente a través de códigos, prácticas y rutinas y no solo un evento discreto. Esto hace entonces que la corrupción sea vista como un concepto "paraguas" que engloba diferentes actos sociales, con rutinas, códigos de comunicación y lógicas de intercambios muy diferentes. De esta manera, socialmente hablando, son muy diferentes las motivaciones del soborno, el fraude, el conflicto de interés y el nepotismo. Cada uno habla de una densa lógica de comportamientos e intercambios específicos: el soborno lleva a un intercambio recíproco relativamente calculado. El nepotismo, en cambio, requiere un cálculo más diverso de vínculos y relaciones. El fraude puede ser en beneficio de la persona o de la organización, lo que implica que la red de actores involucrados es muy variable en tamaño y complejidad. El conflicto de interés puede ser potencial o aparente, e implica cálculos sociales y legales complejos.

4) Legal vs. cultural. La ventaja de la visión legal de la corrupción es justamente que entra en discusiones más específicas sobre los diferentes tipos de actos concretos que pueden ser clasificados como corrupción. Se pueden precisar los operadores y medidores de cada uno, esto hace evidente que la corrupción es un concepto "paraguas" que engloba distintos actos y que cada uno requiere un tratamiento legal diferente. Esta es una visión crítica, pues cualquier intento de reducir la corrupción, requiere de operativizar los actos con el fin de documentarlos y poderlos corregir o castigar. Sin embargo, la visión legal de la corrupción puede perder de vista el entramado simbólico y conceptual que una sociedad construye para ordenar sus intercambios y reciprocidades. Los estudios antropológicos de la corrupción han mostrado la enorme variabilidad y densidad de actos y símbolos que se juegan en las relaciones de intercambio. Las reglas formales se conjugan íntimamente con las informales que dan sentido a los comportamientos cotidianos de las personas. De esta manera, las personas pueden experimentar una gran distancia entre lo que las reglas formales establecen y la lógica diaria. En esas circunstancias, diversas sociedades construyen reglas prácticas (De Herdt y Olivier de Sardan, 2015): juegos de interrelaciones e intercambios que permiten la reciprocidad entre los diferentes agentes sociales. Dada la asimetría real de poder y de recursos entre los agentes de una sociedad es necesario crear estas reglas prácticas que permiten, en una sociedad como la mexicana, utilizar "palancas" como un instrumento legítimo para lograr los intercambios pues se entiende como un instrumento cultural eficaz para establecer un camino comprensible y aceptado socialmente para lograr lo que se desea o necesita. Es entonces, un constructo cultural denso, un mecanismo social y culturalmente efectivo que permite a las personas tener esperanzas de que podrán obtener lo que desean pues otorga la esperanza de que hay vías para resolver el problema, si se conoce a la persona adecuada, cuando el camino legal está cerrado por ineficiencias o favoritismos. Este caso deja en claro que las reglas prácticas pueden ser sumamente eficaces, pero no dejan de ser problemáticas. Por ejemplo, la palanca es un mecanismo social de reproducción que perpetúa lo mismo que busca resolver: las inequidades en las relaciones sociales y la existencia misma de privilegiados excluidos a la luz de que se tengan o consigan los contactos adecuados. La visión cultural de la corrupción no es una calle de un solo sentido pues no busca justificarla; sino que sirve para apreciar el peso social y los simbolismos de la corrupción en una sociedad determinada. Lo denso social y simbólico que la corrupción puede significar en una sociedad determinada.

5) Negra, blanca y gris. Propuesto por Heidenheimer (1970). Se refiere a la manera distinta en que diferentes personas perciben el fenómeno. La corrupción negra se compone de comportamientos que tanto las élites como las masas definen claramente como actos indebidos. La blanca incluye aquellas conductas que por acuerdo se consideran corruptas, pero no graves y por tanto pueden, en cierto sentido, justificarse y tolerarse tanto por las élites como por las masas, en diferentes grados. La gris es aquella donde no existe acuerdo. Incluso, puede haber diferencias dentro del mismo grupo (masas o élites) al respecto. El relativismo social que una sociedad vive respecto de la corrupción es una forma muy interesante de establecer cómo puede verse como un concepto negociado socialmente. Las sociedades deben debatir y construir mecanismos útiles y viables para reducir la corrupción para identificar "lo indebido" de manera clara y contundente.
6) Carnívora vs. herbívora. La corrupción herbívora se refiere a aquella donde hay una lógica de transacción como cuando un servidor público recibe una oferta de soborno. En cambio, en la carnívora, existe una lógica depredadora y de extorsión por parte del servidor público o del funcionario de la empresa. Es importante diferenciar la dinámica social y por tanto legal de cada conducta (colusivo o predador) pues tienen implicaciones importantes en la política pública y en el diseño de soluciones.
7) Fraude y corrupción. La comunidad internacional antifraude se ha construido sistemáticamente en los últimos años y ha generando organizaciones, protocolos y diversos instrumentos como la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE). Esta comunidad asume que la corrupción es un tipo de fraude, entendido como cualquier intento de engañar a fin de obtener un beneficio. La corrupción, en este sentido, es uno de los tres grandes grupos de fraude, siendo los otros, la apropiación indebida de activos y el engaño en estados financieros. La ventaja de entender a la corrupción como una forma de fraude es que en una organización se pueden construir e implementar procesos y estrategias específicos para enfrentar, ya sea *exante o expost*, situaciones de diverso tipo que pueden clasificarse en alguna de las formas de fraude. Generalmente, las técnicas e instrumentos para enfrentar el fraude, desde esta perspectiva, suelen ser sofisticados pues requieren conocimientos y capacidades organizacionales sólidos e inversión en experticia y aprendizaje. En otras palabras, una visión instrumental y técnica sobre corrupción y fraude puede tener ciertas ventajas para identificar los costos y beneficios de cualquier esfuerzo anticorrupción sustantivo a través de instrumentos concretos de

investigación criminal y financiera.

8) Corrupción y crimen organizado. En diversos sentidos, estos dos conceptos son muy diferentes. Sin embargo, existen puntos de contacto que pueden ser productivos. El primero y más evidente es el llamado "crimen de cuello blanco". Se refiere a actividades que suelen ser sofisticadas y desarrolladas por personas en alta jerarquía organizacional y con conocimientos especializados. Un primer caso es aquel donde los criminales de cuello blanco estan organizados y son capaces de crear una historia y esconder decisiones y situaciones (como en el caso de la empresa ENRON). Una segunda posibilidad es que haya una relación directa entre criminales que se coluden con empresarios o servidores públicos de alto nivel para obtener beneficios. En ambos casos se habla de una actividad sumamente organizada que requiere de experticias importantes. La literatura que ha estudiado al crimen organizado enfatiza la capacidad organizativa que se requiere para desarrollar actividades criminales. Las técnicas de investigación y análisis criminal para el estudio del crimen organizado resultan útiles para determinadas lógicas de corrupción.

La corrupción aparece entonces como un fenómeno de muchas aristas. Hay muchos tipos de actos que pueden clasificarse como tal (pese a ser en el fondo, cada uno de esos actos, muy diferentes entre sí). La corrupción es un comportamiento, un fenómeno y una relación social de intercambio y reciprocidad. Puede ser una realidad profundamente social y cultural. Los retos para su reducción y control son grandes y requieren capacidades legales, de investigación, prevención y persecución especializadas. Los costos de reducirla y controlarla pueden ser altos. En el fondo, es un constructo que refleja parte de la lógica del poder social: en este caso, bajo el razonamiento de la exclusión y privilegios, una cuestión que, en el fondo, disgusta y atrae.
David Arellano

Para saber más:

Arellano, D., Álvarez, D., Hernández, J. & Zamudio, E. (2017). *Estudio semiológico de la palanca en México*. Mimeo.

De Herdt, T. y Olivier de Sardan, J.P. (2015). *Real governance and practical norms in Sub-Saharan Africa*. Londres: Routledge.

Gupta, A. (1995). Blurred boundaries: the discourse of corruption, the culture of politics, and the imagined state. *American Ethnologist*, Vol. 22, No. 2 (May, 1995), pp. 375-402.

Heidenheimer, A. (1970). *Political corruption: readings in comparative analysis*. Quebec: Holt, Rinehart & Winston.

Lindstedt, C. & Naurin, D. (2005). *Transparency and corruption*. Gothenburg: Quality of Government Institute WS: 5.

Cuota de acceso

Cantidad monetaria que el solicitante debe pagar para obtener la información requerida por motivo de costos de reproducción, envío y/o certificación. Si bien el acceso a la información es gratuito, algunas veces se incurre en costos de reproducción, envío y/o certificación. En estos casos, el solicitante debe pagar la cuota de acceso para que la información le sea entregada. El pago no podrá superar el costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, así como tampoco el de su envío o el de la certificación de los documentos. Las cuotas deberán establecerse según la Ley Federal de Derechos (LFD). En los casos donde esta ley no aplique, se deberán establecer cuotas que no superen las disposiciones contenidas en ella. Las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago cuando las condiciones socioeconómicas del solicitante no le permitan cubrir el costo. Tampoco se podrá cobrar una cuota cuando la información implique la entrega de no más de veinte hojas simples (LGTAIP, art. 141). ***Marcela Vázquez***

Datos

Se entiende por dato, en términos generales, a la cifra o letra que al ser analizada o procesada puede convertirse eventualmente en información. Es el mínimo componente que permite producir información. ***Fabrizio Scrollini, Silvana Fumega y Carla Bonina***

Datos abiertos

El término *datos abiertos* se utilizó por primera vez en la política en 1974. La *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) lo usó en un documento de carácter internacional, según lo descrito por Yu y Robinson (2012:189). Si bien el término no era popular en los círculos gubernamentales, lentamente se hizo recurrente en el vocabulario científico, específicamente para describir datos geofísicos y ambientales (Chignard, 2013).

La idea de reutilizar la información de organismos gubernamentales en formatos digitales puede rastrearse en los informes y reglamentos oficiales británicos y franceses (Simon 1980, *Central Information Technology Unit* 1996), así como en las demandas de la sociedad civil británica (*The Campaign for Freedom of Information* 1995, 12 de octubre) durante los años 1980 y 1990 (Fumega, 2016).

El concepto de *datos abiertos* es usado en varios sentidos y puede referir a un estándar técnico-legal, un movimiento y/o comunidad de práctica, una infraestructura digital, una política pública y una metodología de trabajo. En esta sección no solo se analizan estas múltiples acepciones, sino que también

se busca hacer menos ambiguo el término en relación con otros de uso común tales como datos gubernamentales y grandes datos (o *big data*).

El dato es la unidad mínima que al ser procesada puede crear información. Desde un punto vista técnico, se considera que un dato es abierto cuando no se encuentran barreras para usarlo, reutilizarlo y redistribuirlo libremente, con el único requisito, en algunos casos, de atribuir y/o compartir de la misma forma. Esta definición, conocida como abierta, se enfoca en el formato del dato, es decir, en el aspecto técnico, el cual permite que cualquier entidad pueda utilizarlo, esto implica que estos sean formatos no-propietarios. Es decir, que no se requiere un programa o herramienta especial para su lectura y uso. Ejemplos de estos son los valores separados por coma (CSV), del inglés *comma separated values*, entre otros.

Desde un punto de vista legal, esta definición también supone que el dato puede ser compartido de forma libre, con la única restricción de citar la fuente. Esta libertad requiere un licenciamiento adecuado. A nivel comparado, las licencias sobre propiedad intelectual de datos en internet han seguido, en líneas generales, el modelo de licenciamiento libre promovido, entre otros, por la fundación internacional *Comunes Creativos*[10] (*Creative Commons)* y la *Open Knowledge International*. Estos modelos asumen que el uso, reutilización y distribución de los datos pueden hacerse sin restricciones. Algunos países, empresas y entidades han adoptado sus propias licencias, que ocasionalmente establecen condiciones más restrictivas a la definición original de datos abiertos.

En la práctica y dentro de la comunidad de datos abiertos se considera así si es accesible al público y si no tiene límites vinculados con la identidad o la intención del usuario. Es decir, si se ofrece en un formato digital que pueda ser leído por una computadora, enlazado con otros datos si no tiene restricciones de uso, reutilización o redistribución. Los datos abiertos pueden ser de distinto volumen. Sin embargo, su importancia no radica aquí, sino en su cualidad o formato.

Este término se usa con frecuencia para referirse a los datos producidos y publicados por entidades estatales. Debido a malas traducciones al español, en muchos casos se conocen como datos abiertos gubernamentales. Si bien los organismos del Estado generan y publican datos en formatos abiertos, no son los únicos. Las entidades privadas, organizaciones no gubernamentales e individuos también las generan. En este sentido, es importante entender

10 No existe traduccion al español para el término Creative Commons. Por lo que se utiliza la traducción literal al español que es “Comunes Creativos”.

que, en general, toda la información en poder del gobierno es pública, con los límites establecidos en la normativa correspondiente como la Ley de Acceso a la Información Pública, decretos y regulación de segundo orden.

El término *datos abiertos* se relaciona y necesita una comunidad heterogénea que comparta capacidades, habilidades e intereses. Esta comunidad va más allá de la teoría, al establecer prácticas que permiten añadir valor a esos datos mediante el análisis, utilización y reutilización, a través de la cooperación formal o informal entre sus miembros. Esta es la forma en la cual muchos actores se refieren al "movimiento" de datos abiertos o a la comunidad de práctica en general. En América Latina, esta comunidad encuentra su foro natural en los eventos Abrelatam-Condatos, organizados anualmente. Existen otros foros en el ámbito global como la Conferencia Internacional de Datos Abiertos y el *Open Knowledge Festival*, que también son referencia. Estos eventos presentan metodologías participativas para generar interacciones entre diversas comunidades de práctica.

El término datos abiertos puede referir también a la infraestructura pública como los recursos y tecnologías, que facilitan la recolección, sistematización, archivo y liberación de los datos. Esta infraestructura está compuesta por distintos sistemas de información, portales de datos abiertos, mecanismos de transferencia para compartir datos y herramientas que facilitan su uso. La analogía común es que se trata de puentes o carreteras, que permiten el desarrollo del campo. Scrollini (2016) argumenta que la infraestructura debe estar "viva", pues solo puede mejorar a partir del uso de los datos por las partes interesadas, que retroalimentan a los generadores, incrementando la calidad y granularidad de los mismos.

Las políticas públicas de datos abiertos son instrumentos que establecen normas, recursos y mecanismos de evaluación para la liberación y uso de datos abiertos en una determinada jurisdicción. Ejemplos de estas políticas en América Latina son las políticas desarrolladas en Argentina, Costa Rica, Uruguay y México.

Finalmente, este término, también puede referirse a una metodología de trabajo en donde la apertura de datos forma parte de un proceso para resolver un desafío a nivel social (Davies, 2016). En este sentido, la primera generación de activistas de datos abiertos trabajó sobre la premisa de "liberen los datos, y nos encargaremos" (Eaves, 2010), algo que finalmente no ocurrió. Mecanismos tales como los hackatones (reuniones de desarrolladores de código para resolver un problema), los talleres de cocreación y otras formas de participación han habilitado este estilo de enfoque, aunque no se ha formalizado.

Históricamente, según Joshua Tauberer, en 1999 Martin O'Malley (alcalde de la ciudad de Baltimore en Estados Unidos), implementó CitiStat, una de las primeras iniciativas relacionadas con los datos gubernamentales provenientes de una agencia pública. Esta herramienta tenía por objetivo abordar una serie de problemas relacionados con el mal desempeño del gobierno local: altos niveles de delincuencia, impuestos costosos y ausentismo del personal. Aunque inicialmente solo se pretendía vigilar el nivel de ausentismo entre los funcionarios públicos, eventualmente se expandió para todos los programas sociales en la ciudad. Esta iniciativa sentó las bases para crear un sitio web, en 2003, para permitir el acceso público a las estadísticas de los programas sociales en Baltimore y posteriormente se replicó en otras ciudades, como Maryland y Nueva York. Tauberer (2012) en Fumega (2013:8). ***Fabrizio Scrollini, Silvana Fumega y Carla Bonina***

Para saber más:

Central Information Technology Unit (1996). *Government Direct Initiative Digital Records*. Londres, Reino Unido: Cabinet Office. Recuperado de: http://discovery.nationalarchives.gov.uk/SearchUI/details?Uri=C16571 [fecha de consulta: 16 de abril de 2018].

Chignard, S. (marzo 2013). A brief history of Open Data. *Paris Tech Review*. Recuperado de: http://www.paristechreview.com/2013/03/29/brief-history-open-data/

Davies, T. (2016). Open Data as a strategy. Recuperado de: http://www.timdavies.org.uk/2016/11/08/condatos-talk-notes-open-data-as-strategy/ [fecha de consulta: 3 de diciembre 2016].

Eaves, D. (2010). *Learning from Libraries. The Literacy Challenge of open data*. Disponible en: http://blog.okfn.org/2010/06/15/learning-from-libraries-the-literacy-challenge-of-open-data/ [fecha de consulta: 24 de mayo 2016].

Fumega, S. (2013). *Opening the Cities: Open government data in local governments of Argentina, Brazil and Uruguay. Buenos Aires preliminary report*. 3rd Global Conference on Transparency Research. HEC Paris, octubre 23-24.

——. (2016) *Transformations in International Civil Society Organisations Working Towards a Greater Access and Use of Governmental Informational Resources*. Doctoral thesis, University of Tasmania. Hobart, Australia. Recuperado de: http://eprints.utas.edu.au/23437/1/Fumega_whole_thesis.pdf

Mayer-Schönberger, V. & Cukier, K. (2013). *Big Data: Big Data: A Revolution that Will Transform how We Live, Work, and Think*. London: Houghton Mifflin Harcourt.

Memorandum of Understanding on Remote Sensing, U.S.-It., May 9, 1974, 26 U.S.T. 3078, 3080 en Yu and Robinson (2012). *The New Ambiguity of 'Open Government*. 59 UCLA Law Review Discourse, 59, 178-230. Recuperado

de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2012489 [fecha de consulta: 16 de abril 2018].

Moncecchi, G. (2012). *Towards a public digital infrastructure: why do governments have a responsibility to go open?* Disponible en: http://blog.okfn.org/2012/11/01/towards-a-public-digital-infrastructure-why-do-governments-have-a-responsibility-to-go-open/ [fecha de consulta: 24 de mayo 2016].

Open Knowledge Foundation. (2011). *The Open Definition*. Recuperado de: https://github.com/okfn/opendefinition [fecha de consulta: 24 de mayo de 2016].

Simon, J-C. (1980). *L'éducation et l'informatisation de la Société*. Paris: Documentation française. Recuperado de: http://www.epi.asso.fr/revue/histo/h80simon2.htm [fecha de consulta: 16 de abril 2018].

Scrollini, F. (2015). *The emerging impact of open data in Latin America*. Recuperado de: http://idatosabiertos.org/the-emerging-impact-of-open-data-in-latin-america/ [fecha de consulta: 24 de mayo 2016].

——. (2016). *Open your data and… will 'they' build it? A case of open data coproduction in health service delivery,* Open Data Symposium, Madrid.

Tauberer, J. (2012). *Open Government Data*. Washington DC. Civic Impulse LLC.Recuperado de: https://opengovdata.io/ [fecha de consulta: 16 de abril 2018].

The Campaign for Freedom of Information (1995). *Letter to Roger Freeman MP, Chancellor of the Duchy of Lancaster, about Hansard, statutes and government information on the Internet*. Londres: Recuperado de: https://web.archive.org/web/19980211224046/http://www.cfoi.org.uk/ltrfreeman2.html [fecha de consulta: 16 de abril 2018].

Yu, H. & D. Robinson (2012). *The New Ambiguity of 'Open Government*. 59 UCLA Law Review Discourse, 59, 178-230. Recuperado de: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2012489 [fecha de consulta: 16 de abril 2018].

Datos personales

Este término se integra por dos elementos: el dato, como sinónimo de información o unidad de conocimiento, y su vinculación con una persona física. El conector entre ellos implica descubrir la identidad de la persona a través de cualquier información que la identifica o que, bajo criterios de razonabilidad, la haga identificable, esto es, que la particularice y distinga frente a las demás. Esta relación puede manifestarse de manera directa, como en el caso de los datos de identificación o las imágenes o, de manera indirecta, a través del cruce o combinación de datos pertenecientes a categorías diversas que permiten

identificar al individuo. Este término tiene un carácter muy amplio, no establece ninguna distinción sobre el tipo de información relacionada con la persona (sea objetiva o subjetiva), sobre su veracidad o fiabilidad o, incluso, sobre el tipo de formato o soporte (físico o electrónico) en el cual se contiene el dato. En ese sentido, se conceptualizan como cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable, con independencia del carácter íntimo o privado que pudiera reconocérsele, cuya manifestación puede ser numérica, alfabética, gráfica, acústica o fotográfica, entre otras. No obstante, suele distinguirse una categoría especial de datos personales, denominados datos sensibles, cuyos estándares legales de protección se elevan. Esta categoría se refiere a la información que afecta la vida íntima o privada de la persona pues al revelarla se le coloca en una situación vulnerable o de posible discriminación por su origen racial, historial médico, preferencias sexuales o ideológicas, entre otras.

Los datos personales suponen la titularidad de la persona física a que se refieren. En consecuencia, implican cierto poder de control y disposición por parte de la persona concernida, así como el deber de confidencialidad de quienes son responsables de su tratamiento. En ese sentido, los datos personales se sustraen, en principio, del contenido de la información pública.

Mientras que los primeros parten de la base del consentimiento del titular para poder ser revelados y el deber de confidencialidad para los responsables de su tratamiento, la segunda, se construye a partir de la publicidad de la información, donde los intereses en juego, confidencialidad y publicidad, se constituyen en criterios antagónicos que plantean dificultades prácticas en la determinación de políticas públicas y en la tutela de los derechos humanos.

Estas diferencias, al tratarse de información a cargo del gobierno, se manifiestan a través de criterios de clasificación de la información, donde los datos personales adquieren el carácter de información confidencial, a menos que se actualicen algunos supuestos de excepción previstos genéricamente, a través de disposiciones legales, o en la atención de situaciones concretas mediante un ejercicio de ponderación que pudiera privilegiar el interés público de dar a conocer cierta información personal.

El origen de los datos personales

El advenimiento del Convenio No. 108 del Consejo de Europa del 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, supuso un importante referente que permitió generalizar el uso de este término en su acepción moderna como

categoría sujeta a reglas que garantizan su debido tratamiento. Asimismo, sentó ciertas bases comunes para el desarrollo de su contenido y alcances. En términos del propio Convenio, los datos de carácter personal se definen como "cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable".

El concepto de datos personales fue adoptado, a su vez, por la hoy abrogada Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa, el 24 de octubre de 1995, que atañe al tratamiento de datos personales y su libre circulación. En esa directiva, los datos personales se definen como "toda información sobre una persona física identificada o identificable".

Este término fue reiterado en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo el 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Datos Personales).

Cabe advertir que esta definición constituyó un importante referente a nivel global para todos aquellos países que, como en el caso de México, han emitido una legislación especial en la materia.

La amplitud del término *datos personales* ha generado importantes discusiones sobre su alcance. De ello depende la interpretación y aplicación del régimen jurídico de protección de las personas con respecto al tratamiento de su información, de ahí la importancia de su delimitación. Al respecto, el Grupo de Trabajo del Artículo 29 ha sistematizado el debate a través de la descomposición del concepto de datos personales en cuatro categorías de análisis: (1) Toda información; (2) sobre; (3) una persona (física); (4) identificada o identificable.

La primera categoría de análisis hace alusión a la naturaleza, el contenido de la información y el tipo de soporte o formato que la contiene. Si bien la definición de "toda" o "cualquier" información carece en sí misma de límites específicos, el debate se centra en el carácter de la información para determinar la procedencia de niveles reforzados de protección (bajo la categoría de datos sensibles) o para la aplicación y correcta interpretación de los principios que informan el derecho a la protección de datos personales.

Un tema que ha suscitado especial interés es el de los datos biométricos y su consideración como categoría especialmente protegida. La cuestión se centra en determinar si pueden ser considerados como datos propios de cada persona que simplemente la identifican o particularizan, equiparables al nombre o el domicilio, o si por el contrario revelan información adicional

para ser considerarlos como sensibles. Cabe advertir que el reconocimiento biométrico ha sido reconocido de manera reciente por el Reglamento General de Datos Personales de la Unión Europea como una categoría especialmente protegida, aunque esto aún se cuestiona en otros sistemas jurídicos.

La segunda categoría de análisis a la que hace referencia el Dictamen 4/2007 sobre el concepto de datos personales se refiere al vínculo de la información con la persona. En algunos casos esta relación es evidente, pues hace una referencia directa. No obstante, en otros, alude a un objeto o registro y solamente a través de información adicional se identifica al individuo. Este segundo supuesto ha suscitado importantes controversias en cuanto al alcance del concepto de datos personales. A manera de ejemplo cabe citar el caso de las direcciones IP que por sí solas identifican un dispositivo que permite la navegación por internet y solo a través de la combinación de otros datos es posible particularizar al usuario. Bajo esta misma situación se encuentran los identificadores de sesión (*cookies*), los sistemas de identificación por radiofrecuencia (RFID) o comunicación de campo cercano (NFC), entre otros.

La tercera categoría de análisis comprende el elemento personal de los datos. Sobre el particular, un primer cuestionamiento surge sobre la inclusión o no de las personas jurídicas o de quienes, siendo personas físicas, realizan una actividad comercial o empresarial. Una primera postura excluye del régimen de protección de datos personales a las personas jurídicas bajo argumentos íntimamente vinculados con el alcance de los derechos humanos y, concretamente, con el derecho a la vida privada y su relación con la dignidad del individuo. Todo lo cual no es suficiente para considerar otros medios o vías legales que garanticen la confidencialidad y la seguridad de su información. Ahora bien, por lo que se refiere a la información relativa a las personas físicas con actividades empresariales esta postura admite la posibilidad de que, en ciertos casos, la información comercial comprenda datos personales. Por su parte, la postura antagónica sostiene que las personas morales sí deben ser consideradas como titulares de datos personales, con independencia del reconocimiento a la protección de su identidad como un derecho humano. En principio, dado que existe información relativa a las personas morales, diferenciada de aquella referida a los individuos que la conforman, es necesario establecer mecanismos propios del régimen de protección de datos personales, que les permitan el acceso, rectificación y supresión de su información constituida en bases de datos de terceros. Además, con ello también se incluirían los deberes de confidencialidad y seguridad en el tratamiento de su información.

Finalmente, la cuarta categoría de análisis comprende la presencia de identificadores que revelan la identidad de una persona, de manera inmediata o, incluso, mediata, mediante la combinación de distintos datos que a través de procesos factibles y razonables permiten su particularización. En ese sentido, los datos personales se oponen al concepto de datos anónimos. De tal forma, la información que ha pasado por un proceso de disociación que la vuelve anónima, deja de estar sujeta al régimen de protección de datos personales. No obstante, el avance tecnológico ha permitido el tratamiento masivo de datos y, con ello, la posibilidad de realizar correlaciones que, además de generar patrones y perfiles, permiten identificar el origen y titularidad de dichos datos. La era digital y el *big data* han inducido serios cuestionamientos sobre los procesos de anonimización de la información, que llevan a algunos autores a destacar la necesidad de replantear el propio concepto de datos personales, dadas las posibilidades tecnológicas para la reidentificación. Estas mismas dificultades han llevado a la introducción de la seudonimización, como un criterio intermedio que, si bien no se excluye del régimen de protección de datos personales, se concibe como una técnica para fortalecer el cumplimiento de los deberes de confidencialidad y seguridad de la información. En cualquier caso, la anonimización, reidentificación y seudonimización se consideran actualmente como "campos de investigación activos en los que se publican con regularidad nuevos descubrimientos", como ha señalado el Grupo del Artículo 29 en su Dictamen 05/2014.

Datos personales en el mundo

El Convenio 108 del Consejo de Europa del 28 de enero 1981 ha sido un importante referente para dotar de significado común a los datos personales, concebidos por el mismo como "cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable". No obstante, su alcance se limita de manera expresa a las personas físicas y en relación con el tratamiento automatizado de la información. Los países que han optado por definir este concepto en su legislación doméstica han extendido su alcance primigenio, a fin de incorporar el tratamiento físico de los datos personales y, aunque en menor medida, para incorporar a las personas morales. Un caso representativo de lo anterior lo constituye Uruguay que, aun siendo parte del citado Convenio, establece a través de su Ley No. 18.331, que los datos personales son "información de cualquier tipo referida a personas físicas o jurídicas determinadas o determinables".

Dada su reciente creación, el desarrollo más detallado del concepto de datos personales se encuentra actualmente en el Reglamento General de Protección de Datos Personales. De acuerdo con el mismo, los datos personales son

"toda información de una persona física identificada o identificable […]; se considerará persona física identificable a toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo, un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona". Como puede observarse, esta definición retoma algunos de los debates surgidos en torno a su contenido y alcance y adopta posiciones concretas para su resolución dentro del marco de la Unión Europea. Al respecto, cabe mencionar algunas de sus determinaciones: (1) especifica que su ámbito de protección solo resulta aplicable para las personas físicas, por lo que hace al tratamiento automatizado o manual de sus datos; (2) precisa las condiciones que deberán ser consideradas para caracterizar como identificable a una persona, entre las que se encuentran la información seudonimizada; (3) excluye dentro de su ámbito de aplicación a los datos personales de personas fallecidas, lo cual no impide que ello sea regulado por los Estados Miembros de la Unión Europea; (4) hace referencia explícita a las direcciones de los protocolos de internet, los identificadores de sesión en forma de *cookies*, a las etiquetas de identificación por radiofrecuencia, entre otros, a efecto de constatar la posibilidad que suponen para identificar a las personas; (5) define los datos genéticos y los datos relativos a la salud; (6) establece un régimen de protección específico para los datos personales de menores de edad y datos sensibles (también denominados categorías especiales de datos personales); (7) finalmente, incluye dentro de la categoría de datos sensibles a los datos biométricos, con lo cual se modifica el criterio prevaleciente dentro de la Unión Europea, en el sentido de que este tipo de datos por sí solos pueden ser concebidos como simples medios de identificación. ***María Solange Maqueo***

Para saber más:

Garriga, A. (2016). *Nuevos Retos para la Protección de los Datos Personales. En la Era del Big Data y de la computación ubicua.* Madrid: Dykinson, S.L.

González, G. (2014). *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*. Switzerland: Springer International Publishing.

Grupo de Trabajo del Artículo 29. (2007). *Dictamen 4/2007 sobre el concepto de datos personales*. 01248/ES WP 136. Adoptado el 20 de junio. Recuperado de: http://www.redipd.es/actividades/encuentros/VI/common/wp136_es.pdf [fecha de consulta: 25 de agosto de 2017].

——. (2014). *Dictamen 05/2014 sobre técnicas de anonimización*, 0829/14/ES WP 216. Adoptado el 10 de abril. Recuperado de: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_es.pdf [fecha de consulta: 29 de agosto de 2017].

Nájera, J. (2007). "Los datos personales y su protección durante la averiguación previa". En Ernesto Villanueva (Coord.), *Derecho de la Información. Cultura y Sistemas Jurídicos Comparados*. México: IIJ-UNAM.

Remolina, N. (2013). *Tratamiento de datos personales. Una aproximación internacional y comentarios a la Ley 1581 de 2012*. Bogotá: Legis.

Solove, D. & Schwartz, P. (2013). *Reconciling Personal Information in the United States and European Union,* GW Law Faculty Publications & Other Works. Paper 956. Washington DC. George Washington University Law School. Recuperado de: http://scholarship.law.gwu.edu/faculty_publications/956 [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].

Debido proceso

Es el cumplimiento de las formalidades esenciales de cualquier procedimiento jurisdiccional antes de que alguna autoridad pueda afectar la esfera jurídica de una persona, por ejemplo, mandamiento por escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal. Tal es la relevancia del debido proceso, dentro del ámbito de la transparencia, que la afectación a cualquiera de los derechos que lo garantizan se presenta como una de las causalidades que otorgan al sujeto obligado la posibilidad de clasificar una información como reservada.

Podrá considerarse como información que afecta el debido proceso: 1) la relacionada con la existencia de un procedimiento judicial, administrativo o arbitral en trámite; 2) en la que el sujeto obligado sea parte en ese procedimiento; 3) en la que la información no sea conocida por la contraparte antes de la presentación de la misma en el proceso, y 4) aquella que su divulgación afecte la oportunidad de llevar a cabo alguna de las garantías del debido proceso. ***Soledad Jarquín***

Deficiencia de la queja

Institución jurídica que amplía las facultades del juzgador al permitirle completar o enmendar errores de la parte más débil en un procedimiento. En aquellos procedimientos en los que se impugnan los actos de autoridad, la suplencia de la deficiencia de la queja opera a favor de los particulares. Sin embargo, la jurisprudencia ha señalado que esta facultad no es ilimitada; es decir, el juzgador no puede sustituir a la parte demandante por completo, sino que es necesario que en los conceptos de violación o agravios exista un mínimo razonamiento respecto de los actos combatidos, esto es una

elemental *causa de pedir*, para que el juzgador pueda entonces completar o corregir la queja. En materia de transparencia dentro de los recursos de revisión e inconformidad los OG como el INAI están facultados para integrar las omisiones y enmendar los errores del escrito del recurrente; es decir, para suplir las deficiencias. ***Ana Elena Fierro***

Denuncia por incumplimiento de obligaciones de transparencia

Acción que puede realizar cualquier persona ante los OG para notificar violaciones de los sujetos obligados por el incumplimiento de obligaciones de transparencia previstas en la ley. Las denuncias deberán incluir el nombre del sujeto obligado, la descripción precisa del incumplimiento y pueden ser presentadas de forma anónima, ya sea por medio electrónico (a través de la Plataforma Nacional de Transparencia) o por escrito (en la unidad de transparencia del órgano garante). Una vez interpuesta la denuncia, el órgano garante tiene la obligación de notificar al sujeto obligado, definir sujetos responsables, esperar respuesta y emitir una resolución sobre el caso. ***Humberto Trujillo***

Derecho a la memoria y a la verdad

En los términos derecho a la memoria, derecho de memoria o derecho a la verdad existe una aspiración formativa. Su definición parte del supuesto de que conociendo el pasado se podrá reflexionar sobre él para formar una sociedad con una visión clara de los aspectos negativos de ciertos hechos y con una aspiración de concordia que no deja de lado el problema de darle sentido al pasado.

Se trata de conceptos que ponen sobre la mesa la importancia de la relación tripartita entre individuo, información y democracia porque su aspiración no mira exclusivamente a la sanción por el rompimiento del orden jurídico o por la actividad ilegal y autoritaria del Estado, sino que es el conocimiento de hechos (la verdad), los cuales son trascendentes no solo para las víctimas, sino que su conocimiento por parte de la sociedad es básico para encontrar los remedios adecuados que permitan la sanción y la prevención.

No se trata de problemas exclusivos de justicia transicional, porque son conceptos que aspiran, sobre todo, a conocer hechos que el Estado no ha investigado (por distintas circunstancias) y cuando se trata de hechos acaecidos durante el rompimiento del orden democrático, es solo una parte

de la justicia transicional, pero bajo la misma óptica: el conocimiento o reconocimiento de hechos para entonces tomar las decisiones que mejor convengan en cada caso.

El trasfondo de los conceptos que aquí se abordan es el conocimiento de la verdad y la información sobre las medidas que toma el Estado para conocerla.

El derecho a la verdad se entiende como el derecho de los familiares de víctimas de desaparición para que el Estado lleve a cabo procedimientos de investigación con la finalidad de esclarecer el paradero del desaparecido, además de informar del avance de dichos procedimientos. Se trata de un derecho a que se investigue seriamente la desaparición de una persona, se termine la indefinición sobre su paradero y, en su caso, se reparen los daños que la falta de investigación y/o comunicación sobre la investigación acarrean.

Se ha configurado a partir de diversas sentencias de la CIDH que han evolucionado desde una concepción en la que se consideraba el derecho a la verdad como parte del derecho al acceso a la justicia, hasta llegar a considerarlo un derecho independiente con visión dual: por una parte, es un derecho de los familiares de las víctimas a saber qué ha hecho el Estado para encontrar a su familiar desaparecido; y una faceta colectiva, en la que la sociedad es la interesada en conocer cuáles son los procedimientos y sus resultados.

El Estado debe garantizar no solo los procedimientos para que se esclarezca el paradero de la víctima, sino que también debe informar a los familiares los resultados de esos procedimientos, la forma en la que los realizó y, en su caso, reparar el daño a los familiares.

Se trata de un derecho relativamente reciente, configurado en la última parte del siglo XX y principios del siglo XXI. En el sistema de derechos humanos de la OEA ha sido configurado a partir de las resoluciones emitidas por la CIDH, como respuesta desde un sistema internacional a las miles de desapariciones forzadas que ocurrieron durante los regímenes autoritarios y dictatoriales que caracterizaron a los países latinoamericanos durante una parte del siglo XX.

No se encuentra mencionado de manera explícita en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sino que fue hasta el caso *Velásquez Rodríguez vs. Honduras* que se comienza a configurar como una forma de reparación, al precisarse un vínculo indeleble entre investigación (de la desaparición) y justicia (castigo). La CIDH precisa en su informe 25/98 que la verdad es una intención de documentar y analizar tanto las violaciones como las

estructuras político-sociales que permiten o facilitan esa vinculación (Comisión, 1998), por lo cual, el derecho a la justicia también abarca el derecho a la verdad.

El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha precisado que ese derecho no se satisface solamente por medio del ofrecimiento de una cantidad de dinero, pues es primordial que se ponga fin a un estado de incertidumbre e ignorancia en que los familiares se encuentran, es decir, otorgar el conocimiento completo y público de la verdad. Esta precisión hace hincapié en la diferencia entre el derecho a la verdad y el derecho a la memoria: el primero comprende tres sujetos (desaparecido, familiares y Estado) identificando plenamente a los familiares como los afectados por la incertidumbre. También involucra a la sociedad en general por el aspecto dual antes mencionado.

Por su parte, en el derecho a la memoria el titular es difuso: el pueblo o la colectividad, hasta que no se precisa la acción concreta que se requiere por parte del Estado, que no forzosamente tiene que ver con una desaparición.

Cabe precisar que el derecho a la memoria debe distinguirse del derecho de la memoria. El primero se entiende como el derecho de un sujeto de exigir del Estado el esclarecimiento y, en su caso, restitución de derechos que tenía antes del rompimiento del orden jurídico y político; el segundo se entiende como una serie de procedimientos que el Estado crea a fin de esclarecer hechos que pudieran afectar derechos individuales y colectivos por el rompimiento del orden jurídico. Estamos en presencia de un derecho en el que se identifican al menos dos momentos: el rompimiento con el orden democrático y el restablecimiento de ese orden. El objeto del derecho a la memoria es el conjunto de derechos y obligaciones que fueron conculcados durante el rompimiento del orden democrático y que, una vez reconstruido se espera su esclarecimiento.

Hay instrumentos característicos en el derecho de la memoria. El primero de ellos son las comisiones de la verdad y el segundo las leyes que buscan dar cauce a las exigencias para esclarecer el pasado, pero también a la necesidad de sentar las bases para la convivencia social futura a partir de la restitución del orden democrático. Las comisiones de la verdad enfrentan a las sociedades con su pasado a fin de determinar los hechos violentos o acciones que violentaron los derechos de los integrantes de la sociedad (asesinatos, represión, desapariciones…). El fin de estas comisiones no es solo esclarecer hechos aislados, sino dotar de una narrativa que fije una "memoria del periodo en cuestión" (Cejas, 2007). No sustituye en sus funciones al Poder Judicial, sino que en todo caso puede trabajar a la par de él o de otros organismos internacionales.

Un ejemplo mayúsculo de Comisión de la Verdad fue la Sudafricana de finales del siglo XX, toda vez que algunos conceptos (sobre todo de

perdón) han sido copiados por otras comisiones creadas con posterioridad (Minow, 2015). Además, el proceso no fue precisamente para reconstruir una organización política y social existente antes del rompimiento democrático, sino que se trató de la construcción de un Estado totalmente nuevo. Fue la Ley de Promoción de la Unidad Nacional y Reconciliación la que otorgó facultades a la Comisión de la Verdad, que terminó sus trabajos en 2003, y que no tuvo como objetivo imponer sanciones, sino conocer verdades.

De igual forma, ha llamado la atención la Ley de Memoria Histórica española como ejemplo de lo controvertida que puede ser este tipo de legislación y por los alcances de la misma. La Ley de Memoria Histórica se publicó el 27 de diciembre de 2007, entrando en vigor un año después de su publicación. El nombre oficial de la ley recoge su aspiración, que dicta: "ley por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil o la dictadura"; y el artículo 1.2 de la misma precisa que se hará "facilitando el conocimiento de los hechos y circunstancias acaecidos durante la Guerra Civil y la Dictadura, y asegurando la preservación de los documentos relacionados con ese periodo histórico y depositados en archivos públicos". Es conocida la gran controversia generada por la ley que, por sí misma, habla de lo complicado de los procesos de reconstrucción, una vez restituido el orden democrático después de períodos autoritarios o dictatoriales. ***Juan Manuel Mecinas***

Para saber más:

Ferrer, E. (2016). "The right to the truth as an autonomous right under the inter-american human rights system". *Mexican Law Review*, Vol. 9, No. 1, pp. 121-139.

Cejas, M. (2007). "Memoria, verdad, nación y ciudadanía: algunas reflexiones sobre la comisión de la verdad y la reconciliación en Sudáfrica". *LiminaR. Estudios Sociales y Humanísticos*, Vol. V, No. 1, enero-junio, 2007, pp. 24-34. Centro de Estudios Superiores de México y Centro América San Cristóbal de las Casas.

Minow, M. (2015). "Forgiveness, Law and Justice". *California Law Review*, Vol. 103, No. 6, Art. 4. pp. 1615-1645. Recuperado de: http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol103/iss6/4 [fecha de consulta: 20 de agosto de 2017].

CIDH. (1998). *Informe 25/98*. Recuperado de: https://www.cidh.oas.org/annualrep/97span/Chile11.505.htm [fecha de consulta: 16 de abril de 2018].

——. (2014), *Derecho a la verdad en América, 2014*, Disponible en http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf [fecha de consulta: 18 de junio de 2015].

——. (1988). Caso *Velasques Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de 29 de julio.
——. (2002). Caso *Trujillo Orozco vs. Bolivia*. Sentencia de 27 de febrero.
——. (2011). *Gelman vs. Uruguay*, Sentencia de 24 de febrero.
——. (2007). Caso *Masacre de la Rochela vs. Colombia*, Sentencia de 11 de de mayo.
——. (2010). Caso *Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Colombia*, Sentencia de 1 de septiembre.
——. (2010). Caso *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, Sentencia de 25 de mayo.

Derecho al olvido

Se trata del derecho de una persona a controlar y disponer de sus datos personales que aparecen en internet y a que estos puedan ser eliminados de las páginas web en las que se encuentren ligados a una determinada información, considerando la relevancia y el interés público de su publicación. Proviene del "derecho a la privacidad en relación con el procesamiento de datos personales"[11] que aparece en internet. Una parte importante de la doctrina considera que es solo una modalidad de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales (ARCO), con la novedad de que, por encontrarse en internet el problema de identificación y pérdida de ese control sobre los datos es mayor.

Se trata de un derecho que está ligado a los principios que establece el artículo 16 de la LGPDPPSO y en el 6º de la LFPDPPP. Parte de la idea de que los datos personales que aparecen en la red ya no son necesarios, pertinentes o relevantes para una publicación o bien que aparecen ilegalmente en la red y en específico, en una publicación.

El debate en relación con el derecho al olvido resulta relevante porque los efectos de eliminar una información pueden ser devastadores para la memoria de un pueblo, si se considera la importancia que día con día adquiere internet como lugar común para encontrar, difundir y archivar información.

No basta la voluntad del titular de los datos para que estos se eliminen, sino que es necesario el análisis de la relevancia y el interés público que tiene la información contenida y publicada.

El primer problema al que se enfrenta el derecho al olvido es la posibilidad de que los datos se "olviden". Esto tiene que ver con dos cuestiones: la naturaleza de internet como una red que agrega datos y que su función de información radica precisamente en la acumulación de ellos, aunado a que el número de páginas de internet en las que pueden aparecer los datos se mide

11 Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), 13 de mayo de 2014, considerando 53.

en millones. Así, para el titular que pretende que sus datos se eliminen de la red —siempre en relación con cierta información—, su primer obstáculo es identificar las páginas en la que estos aparecen.

Asimismo, la discusión en relación con el derecho al olvido se ha desviado y centrado en la desindexación de datos. Esta se define como la posibilidad de una persona a que sus datos se eliminen de los resultados que producen los motores de búsqueda en internet. En este sentido, tanto los detentadores finales de los datos (páginas web) como los intermediarios (motores de búsqueda, por ejemplo) se han considerado como responsables de eliminar los datos de la persona que se rehúsa a que estos continúen en la red. Al igual que en el derecho al olvido, estos datos están ligados a una determinada información, aunque es claro que este es un debate falso en relación con el derecho al olvido, pero no por ello es infructuoso. El debate sobre la desindexación puede ser visto como un debate parcial del derecho al olvido, porque en la desindexación se eliminan los datos, pero solo de los resultados que arrojan los motores de búsqueda en internet. No es un derecho al olvido porque los datos se eliminan de los resultados arrojados por los motores de búsqueda, pero subsisten en otras páginas, aunque no debe soslayarse que dada la cantidad de información que aparece en internet, el hecho de que se elimine la información en el resultado del intermediario (motor de búsqueda) termina siendo clave cuando se quiere acceder a la información de la red.

El debate sobre la desindexación y los casos que se han plateado en diversos países resultan trascedentes y aplicables al derecho al olvido porque se analiza: 1) la pertinencia de la eliminación de datos de la web; 2) quién decide la eliminación de los datos, y 3) sus implicaciones.

El caso paradigmático de la discusión en torno a la desindexación de datos personales es el caso *Costeja*, resuelto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En él, el tribunal decidió que el gestor del motor de búsqueda (la empresa que controla el motor de búsqueda), al que se le había solicitado eliminar la información de sus resultados de búsqueda, debía eliminar los datos de los resultados producidos por su motor. Pero no solo eso: el tribunal también decidió que fuera el mismo gestor del motor de búsqueda quien resolviera la eliminación o no de los datos. Se convertía así en juez y parte, y se le daba la responsabilidad de decidir sobre la relevancia y el interés público de la información publicada en internet, en relación con los datos personales del solicitante. Así, el motor de búsqueda tiene que analizar la relevancia e interés público de los datos e información contenidos en una página web "A", para eliminar o no del resultado de la búsqueda (página web "B"). El motor de

búsqueda no analiza su información, sino la contenida en otra(s) página(s). La decisión fue muy criticada, pues se pone en manos de un ente distinto al Estado la posibilidad de desterrar información importante de un mundo virtual que hoy en día resulta crucial. Además, es vital de cara al acceso a la información considerar que se trata de un derecho en el que el espacio territorial de una decisión judicial o del motor de búsqueda es limitado, lo que acarrea una balcanización del internet: la información eliminada en un determinado espacio territorial seguiría disponible en otro.

Otras decisiones han sido adoptadas en diversos países, pero la constante sigue siendo hacer responsable al motor de búsqueda de la resolución sobre la relevancia de la información contenida en una página web que no elimina, pero que sí analiza para producir su propio listado de resultados. En algunas ocasiones, esta decisión parece ser óptima si se consideran casos extremos y en los que la actuación de los motores de búsqueda es crucial, como en los supuestos de videos, fotos o imágenes de violaciones, maltratos, pornografía infantil u hostigamiento cibernético, es decir, casos donde la ilicitud es manifiesta. Pero en casos donde esa ilicitud no es evidente, hacer responsable al motor de búsqueda de decidir sobre la relevancia de la información es bastante discutible. ***Juan Manuel Mecinas***

Para saber más:

Bennett, S. (2012). "The Right to be forgotten. Reconciling EU and US perspectives". *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 30:1, pp. 161-194.

Consejo Asesor de Google para el derecho al olvido. (2015). *Reporte Final, 6 de febrero de 2015*. Recuperado de: https://drive.google.com/file/d/0B1UgZshetMd4cEI3SjlvV0hNbDA/view [fecha de consulta: 28 de mayo de 2015].

Corte Suprema de Argentina. (2014). *Rodríguez, María Belén c/ Google Inc. s/ daños y perjuicios, R. 522, XLIX, 28 de octubre de 2014*. Recuperado de: http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=7162581 [fecha de consulta: 19 de junio de 2015].

Google. (2015). *Solicitudes europeas de privacidad relacionadas con la eliminación de resultados de búsqueda en Google. Informe de Transparencia.* Recuperado de: http://www.google.com/transparencyreport/removals/europeprivacy/ [fecha de consulta: 19 de junio de 2015].

Google Patents. (2015). *Method for node ranking in a linked database*. Recuperado de: www.google.com/patents/US6285999 [fecha de consulta: 19 de junio de 2015].

Harvard Law Review. (2014). "Google of Spain vs. Agencia española de Protección de Datos". *Harvard Law Review*, Dec. 2014. Vol. 128. pp. 734-742.
House of Lords. (2014). *European Union Committee, EU Data Protection law: a 'right to be forgotten'?*. Recuperado de: http: //www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldselect/ldeucom/40/40.pdf [fecha de consulta: 22 de junio de 2015].
McGoldrick, D. (2013). "Developments in the Right to be Forgotten". *Human Rights Law Review,* No. 13, 2013, pp. 761-776.
Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016.
Rosen, J. (2012). "The right to be forgotten". *Stanford Law Review*, No. 66, febrero de 2012.
Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), 13 de mayo de 2014.

Derecho a saber

Se trata del derecho de toda persona a conocer, solicitar y recibir la información, datos y documentos que poseen las autoridades en virtud del desempeño de su actividad o que se encuentren en archivos públicos. Este derecho se ha extendido para hacerse oponible a particulares (sobre todo empresas) que proporcionen a sus trabajadores, consumidores o clientes, información importante en relación con riesgos, contenidos y características del trabajo, los productos o las mercancías que venden y transportan, o que pongan en peligro la integridad de las personas.

Con el objetivo de garantizar este derecho, se han creado mecanismos para asegurar que el sujeto obligado entregue la información que le sea solicitada, siempre que no se considere reservada por disposición de ley. La voluntad del Estado para entregar información no es suficiente, sino que debe hacer que la información esté disponible y que los medios diseñados para que los sujetos accedan a ella sean simples. Existe una obligación implícita de publicitar qué información está disponible y cómo se puede acceder a ella. Solo así se concibe un sistema integral de transparencia que logre dar valor a la información. Así, se ha forjado una correlación entre acceso a la información, transparencia y democracia, como una nueva interpretación (complementaria) de la libertad de expresión, ya que el Estado no solo debe respetar y asegurar la expresión de ideas (la primera parte de lo que recogerán la mayoría de instrumentos legales que reconocen el derecho a la información), sino que también tiene la obligación de proporcionar la información, los documentos,

los datos y los archivos que tenga, salvo que ello sea contrario a los intereses del Estado, de la sociedad o dañe la privacidad y los derechos de una persona.

Esa idea del derecho a saber como oponible al Estado se vincula de manera estrecha con la libertad de expresión y así fue recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.[12] Está basado en la idea de que una sociedad informada puede controlar de mejor forma las acciones del Estado. El primer paso para una adecuada rendición de cuentas es que el sujeto que controla tenga la información con la cual pueda supervisar la actividad de la autoridad, asumiendo el valor implícito de que una sociedad informada tiene más argumentos para debatir, toma mejores decisiones y controla mejor a sus representantes.

La información y su secreto siempre ha sido una preocupación en las sociedades democráticas modernas y las leyes que aparecieron en la segunda mitad del siglo XX para regular el acceso a la información tenían como objetivo limitar el control del Estado sobre la información, lo que también puede ser visto como los límites que las personas tienen para acceder a aquella detentada por el gobierno. El primer conflicto que se plantea en la materia es entre la necesidad del secreto de la información y el valor implícito de su acceso. A fin de cuentas, si el acceso a la información se considera un valor importante para la deliberación democrática es porque se cree un contrapeso al poder de quienes, por su carácter de autoridad, tienen esa información. La transparencia aspira a ser un contrapeso porque se entiende que una sociedad mejor informada evita que el ejercicio del poder se desvíe hacia intereses particulares o evita una tiranía por el uso exclusivo de información.

El primer párrafo del artículo 6º de la CPEUM prevé el derecho de toda persona a conocer la información que tiene el Estado y que este está obligado a garantizar el acceso a la misma. El derecho a la información se ha entendido en términos constitucionales como un derecho fundamental, que sigue la teoría del equilibrio (Sunstein, 1986) porque considera que incluso en aquellos casos en los que la ley prevé que una información es reservada, las personas pueden acceder a ella "en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación", y "debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y difusión de la información respectiva" (SCJN, 2007). Tradicionalmente se ha considerado que existen límites a la información que puede estar disponible para su conocimiento.

12 Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Esos límites pueden dividirse en dos grandes partes: la primera, relacionada con los intereses del Estado y la seguridad nacional, y la segunda, que abarca los límites relacionados con los intereses de los individuos (no invasión de su privacidad). Dichos límites son solo temporales, pues los sujetos podrán acceder a la información una vez transcurrido el plazo fijado en ley para que se considere reservada o cambie la situación jurídica del sujeto afectado por la revelación de la información.

El segundo párrafo del artículo 6º de la misma CPEUM es más complejo, pues hace una combinación de derecho a la información y libertad de expresión. En este sentido, el referido artículo sigue la estela del constitucionalismo norteamericano en el que el derecho a la información está íntimamente ligado con la libertad de expresión y muy concretamente con la libertad de prensa (primera enmienda). La SCJN ha considerado que los derechos fundamentales de libre expresión de ideas y de comunicación y acceso a la información previstos en los artículos 6º y 7º de la CPEUM "son indispensables para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa" (SCJN, 2007b).

Actualmente, este derecho ya no solo es aplicable a información que detenta o produce el gobierno, sino que también se extiende a otras ramas y hace responsables de proporcionar esa información a personas distintas del gobierno, tales como productores, vendedores, patrones o contrapartes comerciales. La concepción de la necesidad de la información para la toma de decisiones a nivel político y gubernamental se considera también indispensable para relaciones y decisiones a nivel comercial, empresarial o laboral. Esta evolución resulta distinta al concepto tradicional de derecho a la información y a las garantías que el Estado ha adoptado para ello, pues, en términos ambientales o comerciales, el sujeto obligado no tiene que esperar a que el sujeto con derecho le solicite la información, sino que es el propio sujeto obligado quien debe tomar la iniciativa para informar al titular del derecho sobre una determinada circunstancia (riesgos del trabajo, por ejemplo) o característica de un producto (cuidado en su manejo o cercanía de productos peligrosos, avisos de privacidad de uso de datos, por ejemplo), por lo que el derecho a saber rompe la barrera que demandaba la petición ciudadana para que el Estado o el sujeto obligado proporcionara la información.

Con la llegada de nuevas tecnologías, el derecho a saber también ha tomado un nuevo cariz. Tradicionalmente, la información pública se encontraba en poder de la autoridad o en archivos públicos. Ahora, dicha información puede localizarse en internet o transmitirse por distintos medios, por lo que el principio de máxima publicidad obliga al Estado a utilizar las

nuevas tecnologías para hacer accesible la información a la población y en esta evolución, deja de ser único agente responsable de la información, documentación y datos que el sujeto titular del derecho puede solicitar, porque ahora los servidores o buscadores de internet, por ejemplo, son parte importante en el proceso de garantía de acceso a la información pública y, en algunos casos, considerados responsables de los datos e información que manejan, organizan o seleccionan. ***Juan Manuel Mecinas***

Para saber más:

Brandeis, L. (diciembre, 1913). "What publicity can do". *Harper´s Weekly*. Recuperado de: http://3197d6d14b5f19f2f440-5e13d29c4c016cf96cbbfd197c579b45.r81.cf1.rackcdn.com/collection/papers/1910/1913_12_20_What_Publicity_Ca.pdf [fecha de consulta: 10 de agosto de 2017].

Fuenmayor, A. (2004). *El derecho de acceso de los ciudadanos a la Información pública. Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*. 1a. edición. San José C.R.: Oficina de la UNESCO para América Central.

Stiglitz, J. (1999). *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*. Oxford Amnesty Lecture, Recuperado de: http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/On-Liberty-the-Right-to-Know-and-Public-Discourse-The-Role-of-Transparency-in-Public-Life.pdf [fecha de consulta: 16 de abril de 2018].

Sunstein, R. (1986). "Government Control of Information". *California Law Review*. Vol. 74. Recuperado de: http://scholarship.law.berkeley.edu/californialawreview/vol74/iss3/10

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007). Tesis: P./J. 45/2007 *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXVI, diciembre de 2007, Novena Época, p. 991, Acción de Inconstitucionalidad 26/2006.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2007), Tesis: P./J. 24/*2007 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXV, mayo de 2007, Novena Época, p. 1522, Acción de Inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006.

Derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información es una prerrogativa elevada a nivel de derecho humano por la CPEUM a partir de la reforma de 2011.[13] En el artículo sexto constitucional se encuentra establecido que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información, a buscar, recibir y difundir información e ideas y que el derecho a la información será garantizado por el Estado. En este mismo artículo se fijan los principios y bases que deberán seguir las instituciones del Estado mexicano para garantizarlo.

La redacción del artículo 6º de la CPEUM incorpora a la normatividad nacional lo que la Organización de los Estados Americanos —de la cual México es miembro— estableció en la Convención Americana sobre Derechos Humanos,[14] la cual estipula en su artículo 13 inciso 1, que toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, ya sea oralmente o por escrito, en forma impresa o artística, o cualquier otro procedimiento de su elección, sin consideración de fronteras. Dicho artículo fue retomado por la CIDH para la resolución de un caso en Chile, donde se señaló que el referido artículo protege el derecho de acceso a la información de entidades públicas. De la interpretación del artículo trece de la Convención efectuada por la CIDH se considera al Estado como el sujeto activo encargado de salvaguardar y garantizar el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, obligándolo a hacer pública toda la información que emane de sus atribuciones y en caso de restringirlo, lo obliga a fundamentar tal determinación.

Es preciso señalar que, desde 1946 la ONU, durante su primera sesión, ya había reconocido la noción de la libertad de información en su Resolución 59(1), en donde señaló que la libertad de información es un derecho humano fundamental y la piedra angular para el reconocimiento de todas las libertades a las cuales está consagrada esta organización.

Ahora bien, de acuerdo con los estándares internacionales en materia de transparencia, la legislación que tenga como finalidad garantizar el derecho de acceso a la información debe considerar dos principios fundamentales. El primero es el de *máxima publicidad* o *máxima divulgación* que "ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean

13 En 2011 tuvo lugar una reforma a la CPEUM mediante la cual se reconocieron los derechos humanos, cambiándose el paradigma anterior de garantías individuales y volviendo vinculantes los tratados internacionales de los cuales forme parte el Estado mexicano y que reconozcan derechos humanos.

14 Suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones" (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH, 2010, p. 3). El segundo es el de *buena fe,* el cual obliga a los organismos gubernamentales a interpretar la ley para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, es decir que realicen las acciones necesarias para asegurar la satisfacción del interés general y no defraudar la confianza de los individuos en la gestión estatal (2010: 5).

La LGTAIP es reglamentaria del artículo 6º de la CPEUM. Este ordenamiento legal define con precisión el derecho de acceso a la información reconocido constitucionalmente, señalando que es un derecho humano que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información (LGTAIP, 2015, artículo 4). El artículo 8 de la LGTAIP retoma los principios fundamentales de máxima publicidad y buena fe y, además, considera otros relacionados como: certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y profesionalismo. Estos principios son parte de los lineamientos que deben regir el funcionamiento de los organismos garantes del derecho de acceso a la información. ***Soledad Jarquín***

Para saber más:

Carpizo, J. & Villanueva, E. (2001). "El derecho a la información. Propuesta de algunos elementos para su regulación en México". En Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.) *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. México: IIJ–UNAM.

Ramírez, S. (2017). *Transparencia gubernamental: análisis del proceso de clasificación de la información* [tesina]. pp. 4-6 y 12. Ciudad de México: CIDE.

Derecho de petición

Es un derecho constitucional que tienen las personas para solicitar o reclamar a las autoridades públicas —de forma individual o través de un grupo o una asociación—. Ante una petición de cualquier tipo las autoridades públicas están obligadas a recibirla, proponer un acuerdo escrito que especifique los tiempos y la forma en que será resuelto y a ofrecer una respuesta. ***Humberto Trujillo***

Desahogo de requerimiento

La LGTAIP señala que cuando los datos proporcionados en la solicitud de acceso a la información para localizar los documentos resulten insuficientes, incompletos o sean erróneos, la unidad de transparencia (UT) podrá requerir al solicitante indique otros elementos, corrija los datos proporcionados o precise si se trata de uno o varios requerimientos. Consiste en la respuesta que formula el solicitante para aclarar o corregir los datos contenidos en su escrito o para precisar si se trata de uno o varios requerimientos de información, tiene como consecuencia que el sujeto obligado atienda la solicitud en los términos en que fue desahogado el requerimiento. En caso de no desahogarse el requerimiento la consecuencia es que se tenga por no presentada la solicitud, respecto a los contenidos de información que formaron parte del requerimiento. ***Rosa María Cano***

Desclasificación de información

De conformidad con el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la información en posesión de los sujetos obligados es pública y solo puede ser reservada de manera temporal por cuestiones de interés público y seguridad nacional, según lo dispongan las leyes. En la interpretación de este derecho se atenderá al principio de máxima publicidad. La información clasificada como confidencial, es decir aquella que contiene *datos personales concernientes a una persona identificada o identificable* no esta sujeta a temporalidad alguna y solo tienen acceso los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.[15]

No se requerirá consentimiento del titular de la información confidencial cuando se encuentre en registros públicos, exista una orden judicial, vulnere la seguridad nacional, la salubridad general, los derechos de terceros o tratándose de la transmisión entre sujetos obligados y se utilice dentro del ejercicio de sus facultades. Cuando se trate de cuestiones de seguridad nacional, salubridad general o para proteger los derechos de terceros, se deberá aplicar la prueba de interés público con el objeto de verificar que la divulgación de la información confidencial es proporcional al interés público por conocerla y la invasión a la intimidad, atendiendo a los principios de necesidad, idoneidad y proporcionalidad.[16]

15 Artículo 116 de la Ley General de Transparencia Acceso a la Información Pública (LGTAIP) . Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015 y artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017.

16 Artículo 120 de la LGTAIP y artículo 117 de la LFTAIP.

La información reservada se clasifica de manera temporal, para que una vez cesadas las razones por las que se clasificó de esa forma, se abra al público pues ya no existe razón fundada y motivada para conservarla así. Los criterios para desclasificar la información se encuentran en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) y en los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas.

El artículo 101 de la LGTAIP establece que la información que se clasificó como reservada dejará de serlo cuando:

I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;
II. Expire el plazo de clasificación;
III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o
IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título.

La información clasificada como reservada puede permanecer hasta 5 años y se podrá extender por otro periodo igual siempre que cuente con la aprobación del Comité de Transparencia, se justifiquen que aún existen las causas que dieron origen a su clasificación y se realice una prueba de daño.

En el artículo 99 de la LFAIP[17] se establece que la desclasificación de la información reservada, es pública cuando:

I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;
II. Expire el plazo de clasificación;
III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información;
IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título, y
V. Se trate de información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Por otro lado, en el Capítulo IV De la Desclasificación de la Información de los "lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación

17 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero de 2017.

de la información, así como para la elaboración de versiones públicas”[18] se establece que la información se hará pública cuando:

> Décimo quinto. Los documentos y expedientes clasificados como reservados serán públicos cuando:
>
> I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;
>
> II. Expire el plazo de clasificación, salvo cuando se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien se refiera a las circunstancias expuestas en la fracción IV del artículo 113 de la Ley General salvo que a juicio de un sujeto obligado sea necesario ampliar nuevamente el periodo de reserva de la información; en cuyo caso, el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva propuesto; por lo menos, con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo;
>
> III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o
>
> IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Capítulo.

La desclasificación la puede realizar el titular del área, en el momento en que haya concluido el periodo de reserva o cuando ya no existan las causas que dieron motivo a su clasificación. Asimismo, el Comité de Transparencia y los organismo garantes, tienen la facultad de desclasificar la información cuando se determine que ya no hay razones para mantener la reserva o confidencialidad, los organismo garantes pueden desclasificar la información mediante una resolución en el proceso de impugnación.[19]

---

18 Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril de 2016. “Acuerdo del Consejo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de las versiones públicas.” http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433280&fecha=15/04/2016

19 Lineamiento décimo sexto de los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de las versiones públicas. Idem
Décimo sexto. La desclasificación puede llevarse a cabo por:

I. El titular del área, cuando haya transcurrido el periodo de reserva, o bien, cuando no habiendo transcurrido éste, dejen de subsistir las causas que dieron origen a la clasificación;

II. El Comité de Transparencia, cuando determine que no se actualizan las causales de reserva o confidencialidad invocadas por el área competente; o

III. Por los organismos garantes, cuando éstos así lo determinen mediante la resolución de un medio de impugnación. La clasificación y desclasificación de la información que generen o custodien las instancias de inteligencia e investigación a que se refiere el penúltimo párrafo del artículo 43 de la Ley General, deberá apegarse a los términos previstos en la misma y a los protocolos de seguridad, y resguardo establecidos para ello

El Pleno de los organismos garantes deberá resolver la solicitud de ampliación del periodo de reserva dentro de los 60 días siguientes, a partir de que recibió la solicitud y en caso de no recibir la autorización para ampliar el periodo de reserva, el sujeto obligado deberá desclasificar la información.

La desclasificación de la información también atiende al principio de máxima publicidad, así como al derecho de acceso a la información, pues es el procedimiento mediante el cual, el sujeto obligado analiza la información reservada y las razones por las cuales se reservó un documento, para finalmente, hacerlo público como toda la información sujeta a rendición de cuentas y a la transparencia. ***Jimena Moreno***

Para saber más:

Diario Oficial de la Federación. (2016). *Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información*. Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433280&fecha=15/04/2016 [fecha de consulta: 16 de abril de 2018].

Digitalización de la información pública

Conversión de documentos físicos (impresos o en medios magnéticos, que contienen información pública) en documentos digitales. La política de digitalización tiene como objetivo lograr que la información en posesión de los sujetos obligados sea accesible a partir del uso de las tecnologías de la información y con la implementación de los ajustes razonables, para lograr de forma efectiva el pleno acceso a la información. ***Marcela Vázquez***

Documentar todo acto de autoridad

Es la obligación jurídica, en materia de transparencia y acceso a la información pública, que tiene cualquier sujeto obligado a dejar constancia o registro material de las actividades efectuadas con motivo del ejercicio de sus atribuciones de cualquier acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones señaladas por la ley aplicable. ***Soledad Jarquín***

Para saber más:

López, S. (coord.). (2007). *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*. México: CIDE-IFAI-UNAM. Artículo 202. Recuperado de: http://www.ctainl.org.mx/descargas/Codigo_BuenasPracticas.pdf [fecha de consulta: 16 de abril 2018].

Documento

Es el registro material que da testimonio de las actividades efectuadas por el sujeto obligado con motivo del ejercicio de sus facultades, atribuciones o funciones. Puede ser escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático, entre otros. Un documento puede contener valores administrativos, legales, fiscales, contables o históricos. Su valor es independiente del medio de soporte, fuente o fecha de elaboración. ***Soledad Jarquín***

Efectos de resolución

Las resoluciones de las autoridades administrativas o jurisdiccionales que ponen fin a un conflicto respecto de los órganos del Estado sujetos a revisión pueden tener tres efectos principales: confirmar la decisión de la autoridad revisada, modificarla o revocarla.

En materia de transparencia en el recurso de revisión el órgano garante dicta una resolución respecto de los actos de los sujetos obligados. Si confirma la decisión significa que la respuesta del sujeto obligado queda firme, es decir, es correcta. Si modifica la decisión significa que la respuesta fue parcialmente correcta y ordena los cambios que deben realizare para dictar una nueva. Si la revoca, significa que fue inválida por alejarse de las obligaciones y competencia que manda la ley. En consecuencia, el INAI le ordena emitir una nueva respuesta de acuerdo con lo establecido en la resolución del recurso. Lo mismo sucede en los de inconformidad. En caso que el INAI modifique o revoque la resolución del órgano garante este debe dictar una nueva resolución atendiendo lo ordenado por el Instituto. ***Ana Elena Fierro***

Eficacia

Cualidad de los actores públicos involucrados en los procedimientos de transparencia y acceso a la información que los hace capaces de cumplir satisfactoriamente con las obligaciones que la normatividad aplicable les confiere. Cuando se tiene esta cualidad, por ejemplo, los órganos garantes son capaces de cumplir con su obligación de tutelar, de manera efectiva, el derecho

de acceso a la información (LGTAIP, Artículo 8, fracción II). De manera similar, los sujetos obligados cumplen cabalmente con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información si cuentan con esta cualidad (LGTAIP, Artículo 44, fracción I). ***Marcela Vázquez***

Expediente

Es un conjunto de documentos ordenados y relacionados con un mismo asunto, actividad o trámite de los sujetos obligados. Es decir, es el cuerpo documental que contiene la narrativa de las acciones de los sujetos obligados y, aunque es considerado una fuente de información pública, este puede contener información de acceso restringido en su modalidad de confidencial o reservada, la cual no será del conocimiento público o lo será en una versión pública. ***Soledad Jarquín***

Facultad de atracción

Facultad del órgano garante federal en materia de transparencia y protección de datos personales para conocer aquellos recursos de revisión pendientes de resolución por parte de los OG estatales que por su interés y trascendencia podrían repercutir en la solución de casos futuros. Esta facultad puede ejercerse de oficio previa justificación del órgano garante federal o a petición de sus homólogos locales. ***Soledad Jarquín***

Fallas de transparencia

Es un concepto propuesto en 2007 (Arellano, 2007) para ubicar empíricamente a los instrumentos o las políticas de transparencia como un criterio, entre muchos otros, de decisión organizacional.

Las organizaciones y las personas que las componen toman decisiones a través de criterios que permiten comunicar de manera amplia las reglas sustantivas de selección aplicables en diferentes momentos y para el logro de diversos fines. Un criterio clásico es el de eficiencia: en determinadas condiciones la regla de selección o decisión es "lograr resultados determinados minimizando los costos o maximizar los resultados con un determinado nivel de recursos". En la práctica, las organizaciones disfrutan de un abanico diverso de reglas de decisión (o criterios) para escoger, que enfrentan distintas circunstancias. La clave está en que una regla o criterio particular puede tener preeminencia sobre otros criterios, dependiendo de las circunstancias o los valores a perseguir en una organización. Por ello, es común que las personas dentro de las organizaciones enfrenten en diferentes momentos de decisión una especie de meta decisión: qué criterio debe ser preeminente en determinadas circunstancias. Esto porque

diferentes criterios se pueden enfrentar o buscar fines contradictorios; algunos, como ya se dijo, pueden ser preeminentes sobre otros bajo determinados argumentos. De esta manera, la persona en la organización puede decidir la preeminencia o no contradicción de una decisión con base en diferentes criterios: eficacia (alcanzar el objetivo), eficiencia (obtener resultados en una relación determinada entre medios y fines), equidad (otorgar a cada uno lo que merece), igualdad (tratar a todas las personas exactamente de la misma forma), entre muchos otros. Uno de los dilemas clásicos de las decisiones en organizaciones es que los diferentes criterios existentes se pueden contraponer en una misma situación: atender a cada persona por igual puede ser un factor de elevación de gastos o costos que se podrían reducir si se atendiera de manera diferenciada a unas personas (más ricas o más numerosas, por ejemplo) que a otras (más pobres o menos numerosas), pero atender a cada persona por igual puede tener una carga ética más importante que los costos o la eficiencia estricta (como sería en una versión clásica del modelo burocrático gubernamental). Las personas y las organizaciones, por diferentes razones, deben escoger entre criterios y estar atentas a las contradicciones que se generan por la contraposición probable entre ellos.

Así, la transparencia puede también ser vista como un criterio de decisión organizacional. En efecto, si el criterio de eficiencia relaciona los fines y los medios para lograr los objetivos, el criterio de transparencia relaciona la maximización de la apertura y comunicación de información, tanto de objetos y sucesos como de procesos de decisión, en toda relación entre personas (individuos, organizaciones, y gobiernos en general). Como criterio de decisión, puede contraponerse con otros, por ejemplo al buscar la maximización de la apertura de información se puede reducir la eficiencia de un proceso organizacional al imponerle mayores cargas y costos.

Dado que la transparencia también es considerada un derecho, usualmente se piensa en ella como un concepto normativo (del deber ser) en un contexto democrático. Esto puede tener razones fundamentales, pero también en un sentido organizacional ha hecho difícil ver a la transparencia como criterio en un segundo plano conceptual. En otras palabras, es usual observar que se considera a la transparencia como un fin en sí misma o como un instrumento universal que debe tener preeminencia por encima de muchos otros criterios como la eficacia, la equidad o la eficiencia. El problema de una visión normativa como esta es su escasa útilidad para comprender y estudiar los dilemas prácticos y reales que las personas viven y experimentan en el proceso organizacional de incorporar a la transparencia como práctica internalizada y sustantiva.

Con el fin de apoyar la comprensión organizacional de la transparencia en acción, sin buscar reducir la importancia de verla en muchos contextos y circunstancias como un derecho y un ideal abstracto (o un instrumento universal positivo), se propone el concepto de fallas de transparencia. Las fallas de transparencia, al igual que conceptos relacionados como fallas de mercado o fallas de gobierno, plantean el principio de que la acción de personas sustantivamente racionales puede generar resultados colectivos paradójicos o efectos no esperados ni deseados. En determinadas circunstancias el mercado sufre de fallas y el gobierno también. Tal vez lo más importante de esta idea es que son intrínsecas en muchos sentidos a la propia lógica de interacción de las personas en el ámbito económico y social. La libre competencia se ve afectada por externalidades negativas o barreras de entrada o salida. Las organizaciones gubernamentales que buscan el interés general legal o formal, pueden ser capturadas por intereses privados o burocráticos. La transparencia también puede enfrentar fallas. En este caso, las organizaciones pueden lógicamente (y muchas veces legítimamente) anteponer en la acción otros criterios antes que el de transparencia.

Las fallas de transparencia entonces son los espacios de acción y decisión organizacional donde, explícita o implícitamente, otros criterios son preeminentes sobre la transparencia. Puede tener sentido organizacional e incluso social. Es decir, bajo determinadas circunstancias y en determinadas lógicas, la falla de transparencia puede ser legítima para muchos agentes fuera y dentro de la organización. En otras, la falla de transparencia puede ser difícil de justificar para muchos actores que podrán proponer un debate o una discusión, incluso un conflicto, con el fin de dirimir si dichas fallas son en realidad legítimas. En este sentido, permiten la discusión y la deliberación, bajo lógicas de razonabilidad: no necesariamente anteponiendo argumentos normativos por encima de los prácticos, sino haciéndolos entrar en discusión a ambos.

Un ejemplo, de muchos posibles, puede ser ilustrativo. En el ámbito académico, una revista arbitrada puede establecer una falla de transparencia legítima: mantener al autor y al revisor o dictaminador de un artículo anónimo (en lógica doble ciego, como se dice en el argot académico) es justificable bajo ciertas condiciones. Hacer transparente al dictaminador puede limitar su capacidad (por muchos medios) de criticar objetivamente, de manera despersonalizada, los méritos del artículo. Es una falla de transparencia justificable, por lo tanto predomina el criterio de equidad al buscar enfatizar el mérito como la razón de la decisión. En este caso se argumenta como crítica para el logro del objetivo mismo buscado: que el mérito sea el elemento crítico de una decisión de publicación.

A través del concepto de fallas de transparencia, entonces, se puede analizar a la misma como un concepto en dos niveles distintos. Uno que sería el normativo que asume a la transparencia como un derecho inalienable en general. Dada la importancia del discurso de la transparencia en las democracias contemporáneas, esta lógica tan general y abstracta tiene sentido. Sin embargo, desde un segundo nivel de análisis, organizacional y sociológicamente hablando, la transparencia requiere ser observada como un instrumento o criterio, entre muchos otros, a través de los cuales las personas y las organizaciones resuelven dilemas de decisión concretos y ordenan la forma en que los diferentes criterios se anteponen o conectan unos a otros.

El concepto fallas de transparencia busca abrir entonces la discusión positiva de la forma concreta en que se toman múltiples decisiones en las organizaciones reales de todo tipo. Permite construir un instrumento capaz de identificar "fallas" en procesos y decisiones e inducir a las personas y organizaciones a discutirlas, debatirlas y justificarlas.

De acuerdo con diversos actores y para lograr diferentes objetivos, no siempre la maximización de la transparencia es posible o deseable, pero toda falla es discutible y analizable. Si se decide mantener o justificar una falla de transparencia, se requeriría justificar ampliamente y analizar los costos y beneficios de mantenerla. Incluso, si se decide que la maximización de la transparencia es preeminente, será necesario hacerse cargo de los costos posibles que se generan como la reducción de eficacia, eficiencia o equidad. Este análisis requiere una discusión muy concreta de cada caso.

De esta manera, el concepto fallas de transparencia permite discutir la arquitectura de las decisiones organizacionales y debatir los criterios que la sustentan. Para facilitar el análisis de fallas de transparencia en una organización, se proponen cuatro conceptos guía sustantivos: inclusión, publicidad, verificabilidad y responsabilidad. La idea central es que los procesos y las decisiones organizacionales pueden ser evaluadas y calibradas respecto a estos conceptos guía. Una falla de transparencia muy probablemente caerá en alguno de estos cuatro procesos. Expliquémoslos un poco más.

a) La *inclusión,* es entendida como la incorporación en una decisión o proceso de todos (o al menos la mayoría) los actores que tendrían que estar considerados idealmente. Las razones de inclusión son diversas: ya sea porque la decisión o proceso les afecta o porque tienen información y opiniones que pueden ser importantes para el logro de los objetivos de las decisiones a tratar. Cuando un proceso organizacional de manera explícita o implícita excluye a determinados actores de la decisión o del proceso de

acción, y esos actores son potencialmente parte importante del mismo, se puede tener una falla de transparencia de inclusión. Puede ser justificada y corregible (o al menos se puede buscar minimizar su impacto negativo). Las razones típicas de una falla de transparencia de inclusión tienen que ver con la economía de los procesos: se puede asumir que sería muy oneroso involucrar a todos o a la mayoría de los afectados (por razones de distancia, de cantidad o de conocimiento e información). Se puede argüir que es una falla justificable en términos de igualdad porque algunos tienen más recursos para participar, para lo cual es necesario tener cuotas de participación limitantes, o de legitimidad o mérito puesto que algunos actores conocen o tienen más elementos de información para comprender el problema en cuestión. Como puede observarse, la contradicción entre criterios es un asunto muy práctico que requiere de lógicas de razonabilidad para dirimirse.

b) La *publicidad*, entendida como el requerimiento de documentar y publicar información relevante sobre la forma en que la organización toma decisiones. Así, se asume que existe una *falla de transparencia* en los procesos documentados de manera insuficiente o selectiva. Según algunas organizaciones y situaciones, puede ser necesario retener o entregar cierta información con limitaciones temporales o de completitud. Pueden ser fallas de transparencia justificables, como en el caso de ciertos procesos de inteligencia del Estado o de información de patentes o innovaciones tecnológicas. Nuevamente, otros criterios pueden aparecer en la justificación: la cantidad de información puede ser tan grande y onerosa de mantener, que pueden existir reglas para definir hasta qué punto y por cuánto tiempo una información puede mantenerse pública en este sentido. Como toda falla de transparencia, estas condiciones positivas o justificantes de una falla pueden cambiar en el tiempo.

c) La *verificabilidad*, entendida como la capacidad de documentar y constatar con costos razonables, que las decisiones y procesos se llevaron a cabo, en la práctica, de la forma en que fueron diseñados o formulados. Por lo tanto, se entenderá que hay una *falla de transparencia* en aquellos procesos o acciones en los que resulte difícil o simplemente imposible verificar la correspondencia entre las decisiones tomadas y su realización efectiva. Esto puede deberse a los altos costos de dicha verificación (por ejemplo, cuando es más cara la verificación que la propia producción), permitiendo la discusión y justificación de una falla de transparencia de ese tipo.

d) La *responsabilidad*, entendida como la identificación de las personas o agentes que están a cargo de procesos y resultados, decisiones y toma de posición de riesgos. Una *falla de transparencia* surge cuando el proceso es muy

complejo y son muchos los actores que participan en diferentes niveles, lo que provoca que la identificación de responsabilidades sea opaca. Es el dilema clásico de la participación de "muchas manos". Lo es también en lógicas organizacionales de sistemas complejos, donde el resultado o efecto se debe a la interacción y no a la acción aislada de personas o instrumentos. En dichos casos, puede ser sumamente oneroso (o artificial) definir responsabilidades precisas. En diversos casos, las responsabilidades pueden ser difíciles de establecer con toda precisión, pero la organización al hacer explícita la falla de transparencia y el criterio que es preeminente (economía o eficiencia, por ejemplo), permite hacer explícitas las razones y proponer el camino o los tiempos para su corrección (si es corregible razonablemente).

Como puede observarse, ninguno de estos conceptos guía son absolutos ni pueden definirse completamente en abstracto. Una falla de transparencia puede ser justificable, pero se requiere de discusión y constante monitoreo. Muchas fallas pueden ser difíciles de evitar, pero también es posible que pueden ser minimizadas a través de procesos imaginativos o nuevos diseños de decisión.

El concepto fallas de transparencia permite realizar análisis concretos sobre los procesos organizacionales de incorporación de políticas de transparencia, a través de asumir a la transparencia como un criterio de decisión. El análisis de las fallas de transparencia permite abrir la discusión de la forma en que diferentes decisiones organizacionales son construidas y estructuradas, combinando o resolviendo de ciertas maneras la preminencia de unos criterios sobre otros. Por último, permite la discusión y deliberación de dichas lógicas de preminencia y los efectos y costos de sostener o cambiar determinadas fallas de transparencia en una organización. ***David Arellano***

Para saber más:

Arellano, D. (2007). "Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en organizaciones públicas". En *Convergencia*. Vol. 14, No. 45, pp. 31-46.

Fung, A., et al. (2007). *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*. Cambridge: Harvard University Press.

López Ayllón, S. & Arellano, D. (2007). *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la LFTAIP*, México: UNAM.

Fallo

Según el Diccionario de la Real Academia, la palabra fallo se refiere a la sentencia de un juez o tribunal, y en ella, especialmente, al pronunciamiento decisivo o imperativo. Es la resolución administrativa de autoridad, que define o da certeza a una situación legal. (Nava, 1993, 2820). En este sentido, la voz fallo en la LGTAIP debe entenderse como las que emiten los OG locales y nacional al resolver los recursos de revisión e inconformidad, inconformidad, o bien, puede representar cualquier resolución de los organismos garantes. ***Rosa María Cano***

Para saber más:

Nava, A. (1993). Voz "Resolución Administrativa". En *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo P-Z, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Faltas administrativas

Son infracciones o contravenciones a preceptos legales dirigidos a preservar la administración pública pero que no están tipificadas como delitos. Se trata de conductas relativamente leves que pueden dar lugar a sanciones impuestas en una sede administrativa sin intervención del aparato judicial. A este respecto, se aclara que actualmente existen también faltas administrativas graves cuya sanción sí requiere la intervención de un órgano jurisdiccional (SCJN, 2014: 62). ***Adriana García***

Para saber más:

Suprema Corte de Justicia de la Nación, (2014). *Tesauro jurídico de la Suprema Corte de Juticia de la Nación*, México.

Formato abierto

Cuando un sujeto obligado proporciona información pública de manera electrónica es necesario garantizar su interoperabilidad. Es decir, que esta información contenga datos en formatos y estándares abiertos para su reproducción y reutilización electrónica; de manera libre, sin ninguna restricción, obligación o compensación (Media April, 2017). La información no está en un formato abierto, cuando existen datos inaccesibles, en secreto

y solo se puede acceder a ellos a través de un procedimiento desconocido para el usuario. (Es preciso aclarar, que pueden existir formatos abiertos con información secreta, cuando por ley es necesario ocultar información clasificada o proteger datos personales.) ***Humberto Trujillo***

Para saber más:

Media April. (2017). *Latest news, updates and information on APRIL Group*. Recuperado de: http://www.aprilasia.com/en/our-media [fecha de consulta: 3 de agosto 2017].

Formato accesible

Al proporcionar información pública es necesario que sea en un formato que no tenga ninguna restricción en el acceso y reutilización (Ferrer et al., 2011). Es necesario que los datos digitales se proporcionen en un formato abierto. Cuando la información pública se solicita en algún lenguaje determinado (lengua indígena, braille, entre otros) es necesario solicitar ayuda a instituciones públicas especializadas para garantizar que no existan barreras para acceder a la información pública. Así, los sujetos obligados deben proporcionar información en formatos sin restricción para su reproducción o que su consulta esté limitada por una condición personal. ***Humberto Trujillo***

Para saber más:

Ferrer, A., Peset, F. & Aleixandre-Benavent, R. (2011). "Acceso a los datos públicos y su reutilización open data y open government". En *El profesionalismo de la información,* mayo-junio. Vol. 20, No. 3, pp. 260-269.

Foro multiactor

En el contexto de los procesos de gobierno abierto, un foro multiactor es un espacio que reúne de manera regular a directivos del gobierno, representantes de la sociedad civil y otros actores para deliberar, tomar decisiones y revisar los avances de las iniciativas de apertura gubernamental. Se trata de un mecanismo que asegura la cocreación y corresponsabilidad del gobierno y los diferentes sectores sociales involucrados en las acciones para logar mayores grados de apertura gubernamental.

Los foros multiactor son la vía que garantiza que la sociedad civil y otros actores no-gubernamentales tengan un asiento en la mesa, pues fomenta el

diálogo entre ellos y asegura que se consideren los diferentes puntos de vista sobre los retos y asuntos por resolver. Además, garantiza que los recursos de conocimientos técnicos y de otro tipo se aprovechen colectivamente para lograr objetivos comunes y establece los medios para fomentar una adecuada rendición de cuentas entre los participantes.

Modelos de foros multiactor

Los foros multiactor son una idea que se ha llevado a la práctica de diferentes formas en el contexto de las organizaciones internacionales. Por ejemplo, la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI), por sus siglas en inglés), organización multilateral establecida formalmente en 2007, cuenta con un Consejo Directivo multiactor que incluye representantes de los gobiernos, las empresas y la sociedad civil. Esta iniciativa establece estándares de reporte sobre los pagos derivados por los gobiernos en la forma de pagos o renta por la explotación de recursos, así como relativos a otros aspectos como las inversiones socio-ambientales para paliar o resarcir los impactos de dichas actividades. Se trata, en suma, de un estándar de buena gobernanza de los recursos. Cada país que se adhiere a la EITI debe establecer un grupo multiactor, con representación adecuada de al menos la sociedad civil, empresas y el gobierno, donde los actores no gubernamentales eligen con libertad a sus representantes (EITI, 2016). Existe evidencia de que estos grupos han permitido nuevas oportunidades de diálogo y aprendizaje entre los sectores representados, además de que han aumentado los niveles de transparencia y debate alrededor de las industrias extractivas en los países miembros (Brockmeyer y Fox, 2015).

La Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST, por sus siglas en inglés), nació en 2008, su objetivo es lograr una mejor relación entre el costo y el valor de las inversiones en infraestructura alrededor del mundo. Como EITI, tiene un esquema de gobernanza a nivel internacional y local. Su Junta Directiva está integrada por gobierno, empresas constructoras, sociedad civil y donantes de la iniciativa. En el caso de los grupos nacionales, se pretende lograr una representación balanceada de los sectores involucrados, que van desde cinco hasta veinte miembros, siendo los representantes de sociedad civil voceros de un grupo más grande de organizaciones, que puede incluir varias decenas de OSC. Estos grupos definen sus términos de referencia a partir del diálogo y negociación entre los participantes y toman decisiones con base en el consenso (CoST, 2013). Otros esfuerzos como los pactos de integridad promovidos por *Transparency International*, no especifican con tanto detalle la forma que deben tener los foros multiactor, pero señalan la necesidad de establecer mecanismos de participación del gobierno, las empresas y la

sociedad civil, basados en la horizontalidad y la idea de asociación, pero que sean adecuados al contexto de cada país (TI, 2013).

En el caso de la AGA, diversos modelos han sido utilizados con diferentes formas legales de creación. Por ejemplo, en Perú se optó por utilizar un mecanismo que ya existía previamente en la legislación, referido a la creación de Comisiones Multisectoriales. Por medio de una orden ejecutiva, se creó la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para el Seguimiento a la Implementación del Plan de Gobierno Abierto, con representación de la Secretaría de la Presidencia, de los ministerios, de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico, del Poder Judicial, de las OSC y del sector privado. También asisten observadores de la Defensoría del Pueblo, de la Comisión de Alto Nivel sobre la Lucha contra la Corrupción y la Contraloría General de la República. Por su parte, Sierra Leona creó un Comité Asesor Nacional de la AGA, que tiene 17 representantes de la sociedad civil y 17 del gobierno. A su vez, se crearon grupos de trabajo para dar seguimiento a grupos del Plan de Acción, organizados por tema. En Estonia el foro multiactor surgió desde la sociedad civil, que constituyó una Mesa Redonda de Sociedad Civil que posteriormente fue reconocida por el gobierno como la instancia para organizar la consulta y supervisar la ejecución del Plan de Acción (Velasco, 2016). Finalmente, en el caso de México, a partir de las críticas que la sociedad civil hizo al proceso de elaboración del primer Plan de Acción, se estableció un Secretariado Técnico Tripartita, con representantes del Poder Ejecutivo Federal (Presidencia de la República y Secretaría de la Función Pública), de la autoridad garante del acceso a la información (INAI) y de la sociedad civil (un grupo de ocho organizaciones, que después creció gradualmente). Este secretariado, donde las decisiones se toman por consenso, desarrolló las metodologías para la elaboración del segundo y tercer Plan de Acción, y definió los mecanismos para dar seguimiento al cumplimiento de los compromisos, a partir de ejercicios de rendición de cuentas públicas (Barrera Campos, 2015).

Recientemente, diversos países de América Latina optaron por establecer sus foros mediante resoluciones en las que se formalizan los participantes y mandatos. Así, el Decreto N° 38994-MP-PLAN-MICITT de Costa Rica instauró la Comisión Nacional de Gobierno Abierto para "coordinar y facilitar la implementación del Gobierno Abierto en las entidades […], acompañando la formulación y evaluación de los planes nacionales de acción que sobre la materia se determinen necesarios." En la República Oriental del Uruguay, el decreto N° 417/016 del 07 de noviembre de 2016 creó el Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto y prescribe sus funciones y listado de participantes, entre los que se encuentran representantes de los poderes Judicial y Legislativo. El decreto especifica que el grupo de trabajo será responsable de elaborar, implementar y monitorear

el cumplimiento de los planes de acción de OGP. Finalmente, la Resolución Exenta N° 852 del 31 de julio de 2017 estableció la Mesa de Gobierno Abierto en Chile, presidida por el Subsecretario General de la Presidencia (o a quién este designe) y representantes de las organizaciones de sociedad civil, de la academia y de un organismo internacional. Como en los dos casos anteriores, la mesa tiene por objetivo coordinar y colaborar en los procesos de diseño, implementación y seguimiento de los planes de acción OGP en Chile.

Momentos clave del proceso de gestión del Foro Multiactor

La creación y sostenimiento de un foro multiactor requiere tomar desiciones durante todo su ciclo vital. Se pueden identificar al menos cuatro preguntas clave en este sentido:

1. ¿Cómo empezar?: Para iniciar el establecimiento del foro multiactor es importante contar con un adecuado nivel de apoyo político dentro y fuera del gobierno, de manera que sea posible contar con un liderazgo capaz de involucrar a los actores clave en el proceso de diseño del espacio. Para ello se requiere planear adecuadamente los pasos a seguir, familiarizarse con los diversos modelos existentes y definir las características que respondan mejor a las realidades concretas del país o de la región donde se desarrollarán las actividades.
2. ¿Quién debe participar?: Asegurar la participación de los actores relevantes requiere establecer mecanismos para reclutar a los representantes del gobierno que cuenten con las capacidades técnicas y autoridad suficiente para tomar decisiones, así como establecer un proceso para seleccionar a los de la sociedad civil que sea justo y transparente y, en la medida de lo posible, auto gestionado por las propias OSC. Es también importante considerar estrategias de corto y mediano plazo para involucrar a una diversidad creciente de actores.
3. ¿Cómo debe funcionar el foro?: Se refiere a definir las reglas sobre las que operará el espacio y que definen aspectos como los mecanismos de comunicación, la frecuencia y formato de las reuniones, la toma de decisiones, la coordinación con otros organismos (estatales), las vías para enfrentar conflictos y coyunturas difíciles y la manera en que se evaluarán las actividades y se dará cuenta pública de las mismas.
4. ¿Cómo debería el Foro intervenir en el ciclo del Plan de Acción?: Se refiere a las funciones que desarrollará el foro a lo largo de las diferentes etapas del ciclo AGA, es decir, durante la redacción del Plan, la generación de reportes, el proceso de revisión independiente de avances, la evaluación de resultados y la preparación de la redacción del siguiente plan de acción.

Ernesto Velasco y Alonso Cerdán

Para saber más:

Barrera, L. (2015). *La Alianza para el Gobierno Abierto, una visión desde sociedad civil, Núcleo de la Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto en México*. [archivo PDF] México: Recuperado de: http://gobabiertomx.org/wp-content/uploads/2015/10/alianzagobierno.pdf [fecha de consulta: 17 de abril de 2018].

Brockmeyer, B. & Jonathan, F. (2015). *Assessing the Evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multu-Stakeholder Initiatives*. London: Transparency and Accountability Initiative.

CoST. (2013). *Establishing a Multi-Stakeholder Group and National Secretariat*. Construction Sector Transparency Initiative. Recuperado de: http://www.constructiontransparency.org/documentdownload.axd?documentresourceid=29 [fecha de consulta: 3 de noviembre de 2017].

EITI, (2016). *EITI Standard*. Recuperado de: https://eiti.org/es/node/4922#r1 [fecha de consulta: 3 de noviembre de 2017].

OGP. (2017). *OGP Participation and Co-Creation Standards*. Washington DC. Open Government Partnership. Recuperado de: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Participation-Cocreation-Standards20170207.pdf [fecha de consulta: 3 de noviembre de 2017].

Velasco E. (2016). *Diseño y administración de un foro multisectorial. Manual práctico con ideas y ejemplos*. Washington DC. Open Government Partnership. Recuperado de: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Multistakeholder%20Forum%20Executive%20Summary.pdf [fecha de consulta: 3 de noviembre de 2017].

Transparency International (TI). (2013). *Integrity Pacts in Public Procurement: An Implementation Guide*. Berlin. Transparency International.

Fundar una respuesta o resolución

El artículo 16 constitucional señala que toda autoridad tiene la obligación de fundar y motivar sus actos. La jurisprudencia de la SCJN señala que dicha obligación consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables. De modo que los sujetos obligados y los OG deben fundar y motivar sus decisiones al documentar el ejercicio de sus competencias como mandata el artículo 6° constitucional. Fundar significa establecer los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que le otorga competencia a la autoridad y señala el procedimiento de su actuación, así como las normas que actualizan la conducta del gobernado. ***Ana Elena Fierro***

Gestión de archivos públicos

La gestión de archivos públicos, relativa a gestión de documentos, es el conjunto de procesos y procedimientos administrativos y técnicos orientados al tratamiento integral de los documentos producidos por los poderes públicos. Tienen por objetivo, la planeación, manejo y organización de la documentación para facilitar su uso y conservación. La gestión de documentos regula la producción, organización, acceso, consulta, valoración, disposición y conservación. Además, está vinculada a los procesos del ciclo de vida de los documentos, incidiendo en el uso eficiente y eficaz de los recursos humanos, materiales y financieros de cualquier organización. ***Claudia López***

Gestión de las solicitudes de acceso a la información

Es el conjunto de procedimientos internos que realiza un sujeto obligado, por medio de las Unidades de Transparencia, para dar adecuada atención a las solicitudes de acceso a la información pública recibidas, como son: recepción, procesamiento y trámite ante las áreas administrativas, emisión de la resolución, notificación de la respuesta y entrega de la información, cuando así proceda. ***Marcela Vázquez***

Gobernanza colaborativa

Es un proceso iniciado por una agencia o institución pública mediante el cual actores de organizaciones públicas, privadas y/o de la sociedad civil, de manera voluntaria, intercambian información y generan reglas y estructuras

para tomar decisiones conjuntas con el objetivo de atender un problema público que, de forma independiente, no podría resolverse. A pesar de la multiplicidad de actores involucrados en el proceso de colaboración, el gobierno es el responsable de los resultados generados. ***Cynthia Michel***

Gobierno abierto

El *gobierno abierto* (GA) es visto como una meta, un movimiento, una virtud, un proceso, un modelo o una solución tecnológica (Yu y Robinson, 2012; Peixoto, 2013). En ocasiones es utilizado como una etiqueta para describir, como un principio o como una práctica (Cejudo, 2016). Como una etiqueta, el GA es un nuevo término que involucra a otros conceptos como "transparencia" o "acceso a la información pública". El GA contribuye a construir un lenguaje compartido para aquellos interesados en incrementar la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Sin embargo, puede convertirse fácilmente en una "etiqueta hueca" que los gobiernos incorporan a su discurso para demostrar su compromiso con un movimiento global de apertura, sin que existan decisiones sobre acciones específicas para alcanzar cambios reales. En cambio, como un principio, GA puede ser un ideal normativo que guíe la acción gubernamental hacia las demandas poblacionales (Mulgan, 2014). La incorporación de este principio a la legislación, a los discursos públicos y a la aspiración de los ciudadanos es deseable, aunque por sí mismo no transformará a los gobiernos mientras no sea traducido a prácticas concretas. Finalmente, el GA como práctica es una serie de decisiones, herramientas y acciones que permite a las personas convertirse en actores centrales, no solo en términos electorales, sino también en el ejercicio del poder y la participación democrática. Estas prácticas —etiquetadas como GA y bajo sus principios— tienen un potencial transformador, ya que permiten a las personas interactuar de manera efectiva con su gobierno.

El GA se ha vuelto una meta en varios países, lo cual es evidente tanto en discursos políticos como en políticas públicas implementadas bajo este término. La creciente popularidad de este concepto es resultado de los beneficios que se esperan de su aplicación como eficiencia, menor corrupción y mayor legitimidad gubernamental (Meijer y Curtin, 2012). De hecho, la declaración de la AGA señala que los países que son parte de esta se comprometerán a "promover la transparencia, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y a aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para hacer al gobierno más eficiente y responsable".

En años recientes, dos principales agendas de investigación en relación con el GA han sido desarrolladas de manera simultánea. Por un lado, existen esfuerzos para ofrecer definiciones y delinear las características del GA (McGee y Edwards, 2016; González Arreola, 2017). Por otro lado, se ha intentado medir dicho concepto (Ingrams, 2017; Métrica de Gobierno Abierto, 2017). Estas agendas no son necesariamente complementarias, a pesar de que es claro que cualquier medición de GA implica realizar una definición. Cualquier esfuerzo por desarrollar una herramienta para la métrica de GA requiere comprender cómo el concepto ha sido definido o medido en el pasado, y qué fortalezas y debilidades tienen esas mediciones.

A pesar del consenso sobre la conveniencia de contar con un GA, sigue siendo un concepto elusivo. Principalmente, debido a que sufre de dos problemas: el de la ambigüedad conceptual y el de "inflación conceptual". El concepto de GA es ambiguo porque puede significar muchas cosas distintas, dependiendo de la conversación y el contexto.[20] No obstante, la confusión más evidente es entre metas e instrumentos. Por ejemplo, Yu y Robinson argumentan que, "las nuevas políticas de gobierno abierto han difuminado las distinciones entre tecnologías de datos abiertos y las políticas de gobierno abierto (véase también, Safarov, Meijer y Grimmelinhuijsen, 2017; Wirtz, Weyerer y Rosch, 2017). GA y datos abiertos pueden existir el uno sin el otro: Un gobierno puede ser un GA, en el sentido de ser transparente, sin utilizar nuevas tecnologías (la pregunta clave es si las partes interesadas saben lo que necesitan saber para mantener el sistema honesto). Y un gobierno puede ofrecer datos abiertos en temas políticos neutrales incluso si permanece en la opacidad y no rinde cuentas" (2012: 181).

Otro problema relacionado es el que Grindle (2017) nombra como "inflación conceptual" (*conceptual inflation*). En la literatura sobre buena gobernanza, Merilee Grindle alerta sobre un problema recurrente: "la popularidad de un concepto fomenta el pensamiento aditivo en lugar del analítico" (2017: 18). En lugar de poder observar definiciones parsimoniosas, tanto académicos como practicantes, adhieren elementos empíricos y normativos a un concepto. Es por eso que GA termina abarcando conceptos como transparencia, participación, innovación, rendición de cuentas, tecnología, orientación al ciudadano, entre otros. Así, al referirse a GA sucede algo similar como cuando Grindle lamenta que el concepto de la buena gobernanza ha sido inflado: "como un globo que se llena de aire, definiciones de condiciones ideales […] son progresivamente infladas, y cada vez son más inútiles para aquellos interesados en llegar a algún punto".

20 Para encontrar alrededor de treinta definiciones alternativas, véase:http://http://thegovlab.org/open-government-whats-in-a-name/ sin importar

La ambigüedad conceptual y los conceptos inflados pueden hacer inútiles ciertos términos para propósitos prácticos y analíticos. John Gerring en su artículo "Qué hace un buen concepto (*What Makes a Concept Good*)", advierte sobre los conceptos que tienen falta de parsimonia o que no dejan en claro las diferencias ante otros términos similares (1999). Solo si el concepto de GA es claramente distinguido de transparencia, rendición de cuentas o conceptos relacionados, nuestro entendimiento sobre el término estará limitado. Igualmente, en términos prácticos, esta falta de precisión hace difícil el diseño de políticas públicas cuyo objetivo es afectar y promover el GA, y también, reduce nuestra capacidad de conocer el progreso que realizan los gobiernos al respecto. El término GA puede terminar siendo "muy vago para ser una etiqueta útil en las discusiones de política pública" (Yu y Robinson, 2012: 182).

La imprecisión conceptual vuelve difícil, si no imposible, observar y medir la apertura gubernamental. En un análisis realizado sobre diferentes modelos para medir los niveles de GA se llegó a dos conclusiones (Cejudo et al., 2017). Primero, solo un número limitado de instrumentos miden el GA de forma directa. Segundo, no hay consenso sobre cómo definir o evaluar este concepto, a pesar de que existen pocas métricas sobre el mismo. Por lo tanto, como no hay un consenso sobre el significado de GA, cada metodología identifica diferentes componentes y utiliza diferentes indicadores. Y ninguna de estas mediciones se centra en considerar la transparencia proactiva, ya que solo contemplan el cumplimiento de requerimientos legales.

¿Cómo hacer el término GA menos elusivo y vago como concepto? La respuesta más directa a esta pregunta requiere tomar la gramática en serio. Desde esta perspectiva, GA es un sustantivo compuesto, conformado por un adjetivo (abierto) y un sustantivo (gobierno). Cualquier adjetivo modifica a un sustantivo, en este caso, "abierto" califica a "gobierno". Esta lógica es diferente a ensamblar un conjunto de conceptos relacionados y colapsarlos en un concepto más amplio. También, es diferente a realizar una lista de atributos deseables del gobierno.

El siguiente paso sería comprender los atributos que hacen que un gobierno sea abierto. Estos atributos determinarán la "apertura" de cualquier gobierno. Por lo que es necesario identificar criterios para saber si el gobierno tiene estos atributos (y califica como un gobierno más o menos abierto). Este paso es crucial, ya que nos permite movernos de un entendimiento dicotómico de apertura (en el que los gobiernos están cerrados o abiertos) hacia una visión de la apertura como una cuestión de grado (en la que los gobiernos están gradualmente más o menos abiertos).

Estas dos premisas permiten un entendimiento del GA como un fenómeno empíricamente observable: **un gobierno es abierto cuando es posible para los ciudadanos interactuar con él, en dos términos, saber qué hace y poder participar en sus decisiones.** ¿Cómo sabemos si un gobierno es abierto? Observando si en instituciones y agencias gubernamentales específicas se les garantiza a los ciudadanos el derecho a la información y la participación en decisiones. Por lo tanto, para valorar la apertura gubernamental es necesario considerar una serie de atributos sobre transparencia y participación en la interacción entre gobierno y ciudadanos. Lo que significa apertura en agencias específicas depende del tipo de interacción entre el gobierno y ciudadanos (ya que pueden existir distintas formas de interacción como, usuarios, clientes, beneficiarios, vigilantes, entre otras.). Pero, sin importar el tipo de interacción, la apertura puede variar entre agencias a través del tiempo. Si tenemos una definición concreta de apertura podemos observar estas diferencias, identificar trayectorias e incluso observar el progreso de la apertura gubernamental.

En pocas palabras: tenemos un adjetivo que modifica un sustantivo. Tenemos que observar el sustantivo (gobierno) para preguntarnos qué tan abierto está. Y para resolver esa pregunta es necesario identificar atributos del gobierno que pueden ser etiquetados con el adjetivo "abierto".

Así, es posible identificar algunas dimensiones medibles y observables, cuyas características pueden ser rastreadas, y así, comprender, medir y evaluar mejor el GA. Por lo tanto, a partir de una revisión de la literatura respecto a definiciones de este concepto, de distintas formas de medir el GA en distintos países y regiones, y de la opinión de diversos expertos, es posible definir que existen dos principales dimensiones al hacer referencia a GA: transparencia y participación (Cejudo et al., 2017). Ambas son esenciales para que un gobierno y los ciudadanos puedan interactuar, cada uno desde distintas posiciones, y volver más eficaces las políticas públicas. Así, para que un gobierno sea abierto, debe proveer información útil para los ciudadanos, y trabajar en mecanismos de participación que permitan involucrarlos en diferentes procesos de decisión pública (véase el Modelo de Gobierno Abierto del INAI[21]).

Esta lógica de definición está incorporada en la conceptualización de la Métrica de Gobierno Abierto, que es la medición más completa y ambiciosa de la apertura gubernamental en el Estado mexicano. Ahí se establece que para que "un gobierno sea abierto se requiere que la información sobre sus acciones sea transparente y útil para la ciudadanía[22] y que los mecanismos

21 Véase: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-por-el-cual-se-establece-el-modelo-de-gobierno-abierto-del-sistema-nacional-de-transparencia.pdf

22 Véase: https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/wp-content/uploads/2019/02/informeresultados.pdf

creados por el gobierno para incluir la opinión de la ciudadanía en la toma de decisiones realmente permitan que esto ocurra" (Métrica de Gobierno Abierto Reporte de resultados, 2019: 8).

Esta definición permite desglosar, como lo hace la Métrica, el concepto en atributos concretos observables, para responder preguntas como "¿El gobierno hace pública la información relativa a sus decisiones y acciones? ¿En qué medida lo hace? ¿Qué tan factible es que una persona obtenga información oportuna y relevante para tomar decisiones? ¿Mediante qué formas pueden incidir las personas en las decisiones públicas? ¿Qué posibilidad tienen las personas para activar un mecanismo que les permita incidir en las decisiones públicas?" (veáse Métrica de Gobierno Abierto Reporte de resultados, 2019: 9)

En suma, entender la apertura gubernamental como un atributo observable de un gobierno permite comprender este concepto a partir de tres puntos principales:

1) A partir de la identificación de atributos y dimensiones es posible medir y evaluar la apertura gubernamental en la práctica. Esto es diferente a afirmar que un gobierno pertenece a una asociación global, que ha propuesto iniciativas para promover la apertura gubernamental o que un gobierno está de acuerdo en abrir sus datos. En cambio, identificar este tipo de factores puede significar que, en instituciones públicas específicas, un ciudadano puede interactuar con funcionarios: teniendo acceso a la información gubernamental y pudiendo incidir en decisiones. Además, es posible medir y comparar avances en materia de GA de diferentes instituciones en el tiempo. Por lo tanto, es posible evaluar la efectividad de diferentes iniciativas, leyes o proyectos de GA.
2) Analizar la apertura gubernamental como un atributo observable puede contribuir en generar un mejor entendimiento de cómo promover el GA en diferentes contextos: los datos abiertos pueden ser relevantes en algunos casos, sin embargo en otros, los ciudadanos pueden necesitar medios alternativos para saber qué está haciendo su gobierno. A su vez, los medios por los que los ciudadanos pueden participar para tratar de influir en los procesos de decisión públicos varían dependiendo del trabajo de cada institución pública y su relación con el ciudadano. Además, el principio permanece igual: la apertura hace referencia a los medios por los cuales un ciudadano interactúa con el gobierno, por lo tanto, es posible verificar de manera empírica (no por medio de leyes y discursos) en qué puntos ocurre esa interacción y es posible evaluar los instrumentos (leyes,

políticas públicas, vigilancia, etc.) que tienen un efecto en la apertura de alguna institución pública.

3) Si es posible analizar de manera empírica la apertura gubernamental, entonces podemos realizar preguntas que deriven en explicaciones causales sobre sus niveles. Por lo que es posible abordar discusiones sobre determinantes (políticos, organizacionales o institucionales) que permiten alcanzar un GA al comparar diferentes niveles de gobierno, áreas de política pública o instituciones públicas.

Guillermo M. Cejudo

Para saber más:

Cejudo, G. (2016). "Gobierno Abierto en México: ¿etiqueta, principio o práctica?" En Issa Luna, José A. Bojórquez (coords.) y Andrés Hofmann (ed.), *Gobierno abierto. El valor social de la información pública*, Mexico: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

——. (coordinador) (2017). *Métrica de gobierno Abierto. Reporte de Resultados 2017*. Ciudad de México: CIDE-INAI. Recuperado de: http://rendiciondecuentas.org.mx/wpcontent/uploads/2017/03/ReportedeResultadosMetricafeb17.pdf [fecha de consulta: 2 de octubre 2017].

——. Aguilar, M., Michel, C. & Zedillo, R. (2017). *An Analysis of Open Government, Transparency and Proactive Transparency Indicators, Indexes and Measurements*, Mexico: CIDE-INAI. Recuperado de: https://goo.gl/Jnm2DO [fecha de consulta: 17 de abril de 2018].

——. Michel, C., Sobrino, A., & Vázquez M. (2017). *Observing and mesuring government openness. A conceptual discussion and application to Mexico*. Documento presentado en la Tercera Conferencia Internacional en Sigapure. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Gerring, J. (1999). "What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences". *Polity*. Vol. 31, No. 3. pp. 357-393.

González, A. (2016). *Gobierno Abierto. Cuadernos de Transparencia*, No. 24. Ciudad de México: INAI.

Grindle, M. S. (2017). "Good Governance, R.I.P.: A Critique and an Alternative". *Governance*. Vol. 30, pp. 17–22. DOI:10.1111/gove.12223.

Ingrams, A. (217). "Transparency for Results: Testing a Model of Performance Management in Open Government Initiatives". *International Journal of Public Administration*. DOI: 10.1080/01900692.2017.1318400.

McGee, R. & D. Edwards. (2016). "Introduction: Opening Governance - Change, Continuity and Conceptual Ambiguity". *Opening governance*. Vol. 47, No. 1. pp. 1-22.

Meijer, A., D. Curtin, & M. Hillebrandt. (2012). "Open government: connecting vision and voice". *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 78, No. 1, pp. 10-29.
Mulgan, R. (2014). *Making open government work*, London: Palgrave-Macmillan.
Piotrovski, S. (2016). "The 'Open Government Reform' Movement. The Case of the Open Government Partnership and U.S. Transparency Policies". *The American Review of Public Administration*. Vol. 47, No. 2, pp. 155-171.
Safarov, I., A. Meijer, & S. Grimmelikhuijsen. (2017). "Utilization of open government data: A systematic literature review of types, conditions, effects and users, Information". *Polity*. Vol. 22, No. 1, pp. 1-24.
Yu, H. & D. G. Robinson. (2012). *The New Ambiguity of 'Open Government'*, UCLA Law Review Discourse 59, pp. 178-230. Recuperado de: https://ssrn.com/abstract=2012489 [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Gobierno abierto subnacional

Como estrategia gubernamental, el término comenzó a emplearse hacia 2012 en la administración estatal de Oaxaca (2010-2016) entendiéndola como una evolución de la transparencia que permitía resolver en colaboración. De manera amplia, el término se empleó a partir de diciembre de 2014 cuando el INAI (entonces IFAI), en conjunto con la entonces Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), impulsaron el desarrollo de "ejercicios locales". Con este fin, el Consejo del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de conformidad con la definición del artículo 3, fracción V de la LGTAIP, aprobó, en 2016, la base teórica de un modelo donde se le define como un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social. ***Víctor S. Peña***

Gobierno electrónico

Desde hace tres décadas se ha vuelto común hablar de las profundas transformaciones económicas y sociales que se derivan de los cambios tecnológicos que han llevado a las economías industriales a transitar a una era de la información, donde los factores tradicionales de la producción, la tierra y el trabajo son sustituidos en muchos sectores por el conocimiento como activo fundamental. Los modelos de negocio también han cambiado sustancialmente con la introducción de los negocios electrónicos (*e-Bussiness*)

y de plataformas para compartir recursos y activos, en pro de una atención cortada a la medida de las necesidades de los clientes (Bryant, 2007). En este sentido, las tecnologías de la información y comunicación (TIC) se ponen en el centro de esta revolución tecnológica, al abrir nuevas posibilidades para la creación de riqueza, pero también son causa de nuevas formas de exclusión social (Bellamy & Taylor, 1998). En términos políticos, han surgido nuevas formas de coordinación social, protesta y participación en lo público, que aprovechan el fenómeno de las multitudes inteligentes (Rheingold, 2002), la instantaneidad de las comunicaciones y la explotación intensiva de información para avanzar demandas o promover asuntos de interés general (Cotarelo, 2013).

El sector público no ha sido ajeno a estas transformaciones. Por una parte, el gobierno es interpelado en cuanto a su papel para promover el desarrollo de la sociedad del conocimiento, promoviendo políticas de fomento al desarrollo del capital intelectual y a la innovación. Por otra parte, la aparición de las modalidades de *e-Bussiness* generó expectativas mayores por parte de las personas respecto de la forma en que se relacionaban el gobierno y los usuarios de servicios públicos. Creció la demanda de mayor rapidez, comodidad y de alternativas sensibles a necesidades diferentes (Colet, 2008 y Hughes, 2012). Desde la década de 1990, varios gobiernos diseñaron estrategias de gobierno electrónico y desarrollaron la infraestructura necesaria, dentro y fuera del sector público, para la creación de nuevas plataformas digitales de información y de servicio que aprovecharan el internet y la generación de nuevos canales de comunicación por medio de kioscos electrónicos, centros de atención telefónica, portales de internet, mensajes de teléfonos móviles, entre otros (Dunlevy et al., 2006). En años posteriores, el uso de redes sociales se ha vuelto también más frecuente en el sector público, lo que ha generado que tanto las instituciones como los líderes políticos se involucren en conversaciones de dos vías con sus comunidades (Rainey, 2014). Estos procesos han logrado que las tecnologías pasen, de ocupar un lugar accesorio y de apoyo a las estrategias de reforma gubernamental, a ser consideradas un recurso estratégico que define las potencialidades del cambio en el sector público en el siglo XXI.

El gobierno electrónico, o e-gobierno como se denota comúnmente, es un concepto popularizado en la década de 1990 que puede definirse de manera amplia o estrecha. Puede entenderse como la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el cumplimiento de todas las responsabilidades de las instituciones públicas (Parrado, 2015; Heeks 2006 y Snell, 2005). Otras definiciones son más estrechas, centrándose en el uso de herramientas electrónicas en la mejora de servicios públicos para hacerlos más económicos y sensibles a las necesidades de sus usuarios (Holmes,

2001; Silcock, 2000). Una definición de gobierno electrónico que captura las implicaciones de las TIC sobre la operación del Estado contemporáneo es la siguiente: "Es la continua optimización de la prestación de los servicios gubernamentales, de la participación ciudadana y de la gobernanza por medio de transformar las relaciones internas y externas gracias a la tecnología, internet y los nuevos media" (Baum y DiMaio, 2000).

En suma, el gobierno electrónico se refiere al uso de las tecnologías para mejorar los procesos internos y de las relaciones externas del gobierno, para lograr mayores grados de eficiencia y eficacia, pero también de transparencia y rendición de cuentas. Entre sus beneficios potenciales están: mejorar la calidad de los servicios, mejorar la interacción entre agentes económicos y empoderar a los ciudadanos al abrir nuevas formas para relacionarse con las instituciones públicas (World Bank, 2003). Es un fenómeno global ya que alrededor de 94 por ciento de los países en el mundo reportan contar con sistemas de e-gobierno, aunque con disparidades en su nivel de desarrollo (Rainey, 2014).

El gobierno electrónico abarca un amplio abanico de acciones que van desde la publicación estática de información por medios digitales, hasta el establecimiento de esquemas de ventanillas únicas o portales, de esquemas de comunicación interactiva y de mecanismos para llevar adelante transacciones con el gobierno por diferentes medios electrónicos. Una categorización común de los proyectos de administración electrónica los divide según sus públicos objetivo: a) servicios dirigidos a los ciudadanos (A2C); b) servicios dirigidos a profesionales y empresas (A2B); c) servicios dirigidos a empleados públicos (A2E), y d) servicios dirigidos a otras administraciones (A2A), (Colet, 2008).

Las tecnologías en cada caso pueden basarse en la web, pero no se limitan a ella, sino que incluyen centros telefónicos, sistemas de soporte a la toma de decisiones, sistemas de información geográfica, plataformas de trabajo colaborativo, redes sociales, entre otras. Adicionalmente, el gobierno electrónico puede orientarse a fortalecer la participación electoral, al poner a disposición las propuestas de los candidatos, publicar los informes y dictámenes financieros de los partidos políticos, facilitar el incorporarse al padrón electoral e, incluso, permitir votar por medios remotos (e-Democracia). Su contribución puede ser todavía más amplia al facilitar y estrechar los vínculos entre el gobierno, ciudadanos y la comunidad para tomar decisiones conjuntamente y coordinar las acciones de todos ellos para ejecutar lo decidido (e-Gobernanza).

La historia del uso de tecnologías en el sector público se ha descrito a partir de dividirla en diferentes períodos. En un primer momento, entre 1960 y 1980, las tecnologías se utilizaron primordialmente para automatizar

procesos que anteriormente se hacían de manera manual, con altos costos para las administraciones (Bellamy y Taylor, 1998; Heeks, 2001). En un segundo momento, denominado por Heeks (2001) como *informatizar,* las TIC se utilizaron para apoyar los procesos que implicaban toma de decisiones a partir de brindar herramientas para realizar cálculos complejos, sistemas para almacenar y consultar información, así como medios para poner a disposición de los implicados en estas tareas dicha información de manera oportuna (Parrado, 2015). En una tercera etapa, las tecnologías mencionadas fueron aprovechadas para crear nuevos modelos de atención a los usuarios y de comunicación de información, apareciendo los primeros intentos de generar formas transaccionales de interacción con los usuarios y las plataformas de participación de los ciudadanos en diferentes momentos de la política pública (Heeks, 2001).

Finalmente, la creación de redes tecnológicas que permitían compartir información de manera más rápida y facilitar la comunicación hacia dentro y fuera de la administración empujó hacia la integración de las estrategias del uso de tecnologías (Snellen, 2005). En esta etapa, denominada de transformación, las fronteras organizativas se difuminan hacia el exterior, integrándose portales únicos de acceso centrado en momentos de vida o en características de los usuarios, de manera que es posible atender a sus necesidades sin que se tenga que conocer la estructura del gobierno (Eggers, 2005 y Parrado, 2015). Lo anterior implica un proceso de integración de la trastienda del gobierno, donde las organizaciones comparten sus bases de datos en tiempo real, consolidan sus procesos y establecen puntos de atención unificados. Esto requiere que los diferentes canales de comunicación hacia el exterior del gobierno estén adecuadamente coordinados, con base, tanto en políticas conjuntas sobre contenidos y protocolos, como en el establecimiento de plataformas interoperables de información que puedan hablarse entre sí. El advenimiento de la denominada web 2.0, donde predominan las herramientas para compartir información y las redes sociales, implica que la web se vuelve el eje que articula la comunicación gubernamental y que permite la interacción con el público en tiempo real. Adicionalmente, en los últimos años ha crecido el número de portales de datos abiertos que contienen información pública de utilidad social con licencia para su libre acceso, uso, modificación y para ser compartida y que son legibles por máquinas, de fácil comprensión, lo que facilita su aprovechamiento por parte de la sociedad (CLAD, 2016).

En diferentes países y regiones estos procesos han ocurrido a velocidades distintas. Con la intención de identificar el grado de madurez del gobierno electrónico alcanzado en diferentes sociedades, se han propuesto tipologías basadas en etapas (Layne & Lee, 2001 y Brayant, 2007). De manera convencional se habla de las siguientes fases:

1) Publicación de información: En esta etapa cada departamento crea su página de internet, con información sobre sus actividades, usuarios, los servicios que presta, canales de atención, etc.
2) Transacciones oficiales de dos vías: En esta etapa los usuarios pueden introducir información sobre sí mismos, realizar solicitudes, realizar sus declaraciones de impuestos, realizar pagos, etc.
3) Portales multipropósito: Se provee a los usuarios un punto único de acceso a servicios, de manera que se integra la oferta e información de diferentes unidades administrativas a partir de las necesidades del público y no con base en la distribución de responsabilidades al interior de la administración.
4) Personalización de portales: Los portales permiten al usuario cortar la información que se le presenta a la medida de sus necesidades, añadiendo o eliminando características, según sus intereses y situación particulares.
5) *Clusters* de servicios comunes: En esta fase se pierde la sensación de tratar con unidades diferentes, y se percibe al gobierno como un ente completamente unificado que ofrece servicios definidos por ejes comunes y no por funciones o atribuciones (por ejemplo: el agrupamiento de servicios por tipo de usuario, negocio, edades, etc.).
6) Completa integración: Se logra la unificación de los procesos de atención a los usuarios; se traduce en una integración organizativa y de procesos interdepartamentales dentro de la administración pública (Silcock, 2001).

Por su parte, la ONU elabora, desde la década de 1990, un Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico que tiene tres dimensiones: el acceso a la infraestructura de comunicaciones por parte de la población, el nivel de desarrollo del capital humano y la valoración de los servicios ofrecidos en línea. Para el año 2016, en la cima de este índice se encontró el Reino Unido. México se encontraba en la posición 59, octavo en el ámbito latinoamericano. Este índice se enfoca en los servicios en línea, pero no pone énfasis en otros aspectos del e-gobierno, que son medidos por otros instrumentos. Por ejemplo, el Índice Global de Datos Abiertos valora la publicación de datos abiertos por parte de los gobiernos desde una perspectiva cívica. Para 2017, el primer lugar en este índice lo ocupa Taiwán, mientras que México se encuentra en el undécimo, solo por detrás de Brasil en el ámbito latinoamericano. Las estrategias más frecuentes de desarrollo del e-gobierno en América Latina son: creación de programas o agendas digitales nacionales; puesta en marcha de portales electrónicos de servicio; proyectos de interoperabilidad; uso de redes sociales por parte de la administración pública; e iniciativas de gobierno abierto y transparencia (Criado & Gil-García, 2013).

En esencia, todo sistema de gobierno electrónico es un sistema de información (Heeks, 2006). Lo anterior hace que su vinculación con la transparencia sea clara, ya que afecta todo el ciclo de la información pública, desde su generación hasta su publicación y uso. Por un lado, el e-gobierno puede facilitar y hacer más económico el manejo de los datos; por otro, permite reducir los costos que las personas enfrentan para acceder a la información y para comunicarse con las autoridades. Asimismo, simplifica los trámites, asegura su disponibilidad con independencia de la localización del solicitante y en los días y horarios que mejor le convenga.

El e-gobierno se relaciona con la transparencia proactiva al ofrecer plataformas de difusión diversas o unificadas que facilitan el acceso a la información, además de que hacen posible comunicar a diferentes audiencias la disponibilidad de datos de su interés por medio de listas de correo electrónico, avisos mediante mensajes a teléfonos móviles o redes sociales. Las tecnologías también pueden apoyar la eficacia de la transparencia focalizada (Fung, Graham y Weil, 2007), al fortalecer la capacidad del gobierno para actuar como un intermediario y promotor del uso de la información (Eggers, 2005). De igual manera, permiten presentar la información de manera fácil de entender para el ciudadano común, mediante presentaciones gráficas, videos y el aprovechamiento de contenidos producidos por las propias personas; permiten la creación de grupos virtuales de inteligencia y colaboración entre diferentes sectores de la sociedad que hagan uso de los datos ofrecidos para aumentar los niveles de exigencia y lograr mayores grados de rendición de cuentas; facilitan conocer las necesidades y exigencias de información por parte de la ciudadanía; apoyan el seguimiento y ponen a disposición del público grandes conjuntos de indicadores, que antes era imposible o extremadamente costoso; y, finalmente, también hacen posible el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los diferentes sujetos obligados.

En tiempos recientes, el uso de las tecnologías se vincula con la idea de gobierno o Estado abierto, que enfatiza la cocreación y corresponsabilidad entre el sector público y la sociedad a lo largo del ciclo de las políticas, así como el trabajo colaborativo para aprovechar la información en la solución de problemas públicos. En particular, es posible cerrar el círculo de la transparencia y la rendición de cuentas al permitir, mediante plataformas electrónicas, que los usuarios de servicios públicos retroalimenten a los tomadores de decisiones en tiempo real, y al facilitar la articulación de coaliciones de actores que realicen monitoreo de las acciones públicas y canalicen exigencias a las autoridades (Peixoto & Sifry, 2017). Las tecnologías, por tanto, dejan de ser un mero facilitador o un asunto de departamentos especializados dentro de la administración pública, para ponerse en el centro de la reforma del sector público (Dunlevy et al., 2006).

Uno de los efectos importantes de la aplicación de las TIC en relación con la transparencia es que se ha hecho posible una mayor comunicación interna dentro de las unidades del gobierno y entre diferentes instituciones públicas, la posibilidad de compartir sus bases de datos, integrar mejor los procesos antes fraccionados por las divisiones funcionales, generar repositorios de conocimiento y establecer grupos de trabajo virtuales. En este sentido, los beneficios no se restringen a la atención al público, sino que pueden generar ganancias en eficiencia y eficacia al interior del propio gobierno. En buena medida, la transparencia intra e interorganizativa se vuelve un componente de un sistema de gestión del conocimiento en el sector público, entendido como un proceso sistemático e integrador de coordinación de las actividades de toda la organización para adquirir, crear, almacenar, compartir, difundir, desarrollar y desplegar el conocimiento de los individuos y grupos para apoyar la toma de decisiones (Davemport y Prusak, 1998; Rastogi, 2000). Se trata de un esfuerzo sistemático y formalmente definido para lograr que el gobierno conozca la información que tiene, la comparta, procese y haga útil para cumplir mejor con sus responsabilidades (Bellamy, 2003).

La realidad del gobierno electrónico es frecuentemente muy distante de los beneficios prometidos. Esto se debe a que se trata de un proceso de cambio cuya adopción afronta retos en los niveles institucional, intraorganizativo, interorganizativo e individual (Snellen, 2005). Algunos de los más importantes son:

Altos costos y tasas de fracaso: Los proyectos de introducción de tecnologías en el sector público suelen tener elevados costos y bajas tasas de éxito. El fracaso puede ser total en los casos en que los sistemas nunca llegan a establecerse o son abandonados al poco tiempo de ser puestos en marcha, o parciales, en el caso de que algunos objetivos importantes no logran alcanzarse o se generan resultados indeseables significativos (Heeks, 2006). Estas situaciones suelen estar vinculadas a una visión estrecha, meramente técnica, de los proyectos o a problemas en su gestión. Es importante entender que la adopción de nuevas tecnologías significa establecer un nuevo sistema socio-técnico, que debe considerar factores como el miedo o la falta de capacidades de las personas para adaptarse al mismo. Por tanto, el gobierno electrónico muy probablemente requerirá de establecer rutinas e incentivos que promuevan el cambio en los comportamientos de manera que se facilite la adopción de soluciones tecnológicas a la vez que se garantiza que las mismas se alimenten adecuada, oportuna y verazmente (Molina y Cruz Vieyra, 2012).

Brecha digital y confianza: Los sectores de la población que carecen de los recursos o de las competencias digitales necesarias pueden encontrarse en una situación de desventaja para acceder a los beneficios de los servicios

electrónicos o a las nuevas oportunidades de comunicación y de participación que abre la gobernanza electrónica. En México, la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2016 señala que 59.9 por ciento de la población se declara usuaria de internet. Esta cifra, que ha crecido significativamente en los últimos años, confirma que un amplio sector del país no está conectado, además de que la mayor parte de los usuarios son jóvenes. En el tema de transparencia, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, en el caso de las poblaciones urbanas con más de 100 mil habitantes, señala que solo 14 de cada 100 de las personas mayores de edad utilizaron las páginas de internet del gobierno para consultar información. Es por tanto importante mantener abiertas una multiplicidad de canales o alternativas de interacción, así como llevar adelante políticas de inclusión digital.

En este marco se ubica el debate sobre el derecho a la ciudadanía digital. Un elemento adicional que condiciona el uso de las tecnologías para la transparencia es el nivel de confianza que los usuarios potenciales tienen hacia las plataformas de e-gobierno. En otras palabras, factores como la falta de credibilidad sobre la veracidad de los contenidos, la incertidumbre percibida sobre si las transacciones se completarán o no y la seguridad que el usuario siente respecto al cuidado de sus datos personales, son elementos que afectan la demanda de servicios en línea (Heeks, 2001; Thompson et al., 2008; y Shareef et al., 2014).

Barreras organizativas e inteorperabilidad: La implantación de modelos de ventanilla única o de integración de procesos puede generar tensiones respecto a las diferentes áreas de competencia de las instituciones, recelo a la pérdida de control sobre la información anteriormente considerada como exclusiva, discusiones sobre la distribución de los costos del sistema y temor a que la imagen de cada organización individual pierda visibilidad. Adicionalmente, el propio éxito en la adopción de estrategias de gobierno electrónico ha dado lugar a la proliferación de los mismos dentro y entre instituciones. El reto aquí es lograr la interoperabilidad de los mismos, entendida como la capacidad de los sistemas de información para procesar, almacenar e intercambiar documentos usando tecnologías, estándares y procesos uniformes. Estos retos requieren de liderazgos adecuados y de establecer los incentivos correctos para lograr la cooperación.

Los avances tecnológicos continuarán teniendo efectos sobre el sector público en los próximos años. Algunos autores consideran que el concepto de gobierno electrónico está pasado de moda y prefieren hablar de gobierno digital para incorporar las formas de explotación colaborativa de datos, que incluyen los esquemas *wiki* y las llamadas estrategias SMART (Criado, 2016). Estos desarrollos llevan la transparencia a un nuevo nivel, en la medida en que el compartir información dentro y fuera del gobierno se convierte en el centro de un sistema social de inteligencia que, con base en las tecnologías, permite una participación ciudadana más amplia y eficaz en la gobernanza (Noveck, 2009 y 2015). En particular, el uso de redes sociales permite el flujo de conocimiento difícil de codificar y que reside en redes de expertos del sector público y de fuera de él (Mergel, 2010). Autores como Dunlevy et al. (2006) hablan de una Gobernanza de la Era Digital, donde la documentación de papel es sustituida por la digital, los procesos de gobierno están plenamente integrados y flexibilizados para hacer frente a necesidades cambiantes de sus usuarios, se aprovecha la colaboración intersectorial de manera intensiva y la información se disemina aprovechando los múltiples canales uni y bidireccionales existentes en formatos abiertos. Todo esto exigirá cambios para establecer una nueva cultura de la información y el desarrollo de nuevas capacidades de manera que el sector público pueda responder a la creciente demanda social de transparencia en tiempo real y de participación para la innovación orientada a solucionar los problemas que aquejan a la sociedad.
Ernesto Velasco

Para saber más:

Baum, C. & Di Maio, A. (2000). *Gartner's four phases of e-government model*. Stanford: Gartner Group.

Bellamy, C. (2003). "Moving to e-government". En T. Bovaird y E. Löffler (eds.) *Public Management and Governance*. London: Routledge.

——. & Taylor, J. A. (1998). *Governing in the information age*. Berkshire: Open University Press.

Brayant, A. (2007). "Government, e-Government and Modernity". En D. Griffin et al. *Developments in e-Government*. Ámsterdam: IOS Press.

CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Bogotá, Colombia: 7 y 8 de julio de 2016.

Colet, E. (2008). "Innovación tecnológica y administración electrónica". En F. Longo y T. Ysa, *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Escola d'Adminsitració Pública de Catalunya.

Cotarelo, R. (2013). "El auge de la ciberpolítica". En R. Cotarelo (ed.) *Ciberpolítica. Las nuevas formas de acción y comunicación políticas.* Valencia: Tirant lo Blanch.

Criado Grande, J. I. (2016). "Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública?" En J. I. Criado Grande, *Nuevas tendencias en la gestión pública,* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

——. (2013). *Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas. Estado actual y tendencias futuras en América Latina.* [archivo PDF] Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v22nspe/v22nspea1.pdf [fecha de consulta: 17 de abril de 2018).

——. (2013). *Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Latina*. Volumen Temático. Gobierno Electrónico, pp. 3-48.

Davenport, T. H. y L. Prusak. (1998). *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know.* Boston: Harvard Business School Press.

Deloitte Research. (2000). *At the Dawn of e-Government: The Citizen as Customer*. New York: Deloitte Consulting.

Dunlevy, P. et al. (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*. Oxford: Oxford University Press.

Eggers, W. D. (2007). *Government 2.0: Using technology to improve education, cut red tape, reduce gridlock, and enhance democracy*. Plymout: Rowman & Littlefield.

Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007). *Full disclosure: The perils and promise of transparency.* Cambridge: Cambridge University Press.

Heeks, R. (2001). *Understanding e-governance for development*. Manchester: Institute for Development Policy.

——. (2006). *Implementing and Managing eGovernment*. London: Sage.

Holmes, D. (2001). *Egov: Ebussiness strategies for government*. London: Nicholas Brealey Publishing.

Hughes, OE. (2012). *Public Management & Administration. An Introduction*, London: Palgrave Macmillan.

Layne, K. y J. Lee. (2001). "Developing Fully Functional E-Government: A 4 Stage Model". En *Government Information Quarterly*. Vol. 18, pp. 122-136.

Meneses, M. E. (febrero-agosto, 2014). "Tecnologías para la transparencia y la rendición de cuentas". En *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, No. 6, pp. 49-56.

Mergel, I. (2010). "The Use of Social Media to Dissolve Knowledge Silos in Government". En O'Leary et al. *The Future of Public Administration Around the World*. Georgetown: Georgetown University Press.

Molina, E. & J. Cruz Vieyra. (2012). "Transparency as a Public Policy Tool". En N. Dassen y J. Cruz Vieyra (eds.) *Open government and targeted transparency: Trends and challenges for Latin America and the Caribbean*. Washington DC. Interamerican Development Bank.

Moon, M.J. (2002). "The Evolution of E-Government among Municipalities". En *Public Administration Review*, Vol. 4 pp. 424-433.

Noveck, B. S. (2009). *Wiki Government*. Washington DC. The Brookings Institution.

——. (2015). *Smart Citizens, Smarter State*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Open Knowledge International. (2017). *Global Open Data Index*. Recuperdo de: https://index.okfn.org/ [fecha de consulta: 31 de agosto de 2017].

Parrado, S. (2015). *Análisis de Gestión Pública.* Valencia. Tirant lo Blanch.

Peixoto, T. y Sifry, M. (2017). "Introduction. Civic Tech – New Solutions and Persisting Challengues". En T. Peixoto y M. L. Sifry, *Civic Tech in the Global South.* Washington DC. The World Bank.

Rainey, H. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 5th ed.

Rastogi, P.N. (2000). "Knowledge Management and Intellectual Capital –the New Virtuous Reality of Competitiveness". En *Human Systems Management*. Vol. 19, pp. 39-48.

Rheingold, H. (2002). *Smart Mobs: The Next Social Revolution.* Cambridge: Basic Books.

Shareef, M. A., et al. (2014). "Factors affecting citizen adoption of transactional electronic government". En *Journal of Enterprise Information Management*. Vol. 27, No. 4, pp.385-401.

Silcock, R. (2000). "What is e-government?". En *Parliamentary Affairs*, Vol. 54 No. 1, pp 88-101.

Snell, I. (005). "E-Government. A Challenge for public management". En Ferlie E. et al., The *Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.

Thompson, S. H. et al. (2008). "Trust and Electronic Government Success: An Empirical Study". En *Journal of Management Information Systems,* Winter 2008–9. Vol. 25, No. 3, pp. 99–131.

Transparency as a Public Policy Tool.

UN. (2017). *United Nations E-Government Survey 2016*: E-Government in Support of Sustainable. Recuperado de: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016 [fecha de consulta: 31 de agosto de 2017].

World Bank. (2003). *A definition of e-government.* Washington DC. The World Bank.

Grandes datos (*big data*)

Conjuntos de datos que requieren enorme potencia computacional para ser procesados, como por ejemplo los *tera-bites* de datos de sensores o las billones de entradas de Wikipedia. Estos datos se caracterizan por su volumen, velocidad y variedad —las 3 V de los grandes datos— (Meyer y Cukier, 2013). Usualmente incorporan datos de transacciones personales (por ejemplo las tarjetas de crédito). Los grandes datos pueden o no ser abiertos, y no se trata de términos equivalentes. ***Fabrizio Scrollini, Silvana Fumega y Carla Bonina***

Para saber más:

Mayer-Schönberger, V., & Cukier, K. (2013). *Big Data A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think*. London: Houghton Mifflin Harcourt.

Gratuidad de la información

Es uno de los principios constitucionales rectores de la transparencia y del derecho de acceso a la información pública. Implica que el acceso y consulta de la información de datos personales o la rectificación de estos por parte de los solicitantes será gratuito. Sin embargo, la reproducción de la información en copias simples o elementos técnicos sí podrá tener algún costo exigible por el sujeto obligado poseedor de la información. ***Soledad Jarquín***

Para saber más:

López, S. (coord.). (2007). *Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de leyes de transparencia y acceso a la información pública en México*. [archivo PDF] México: CIDE-IFAI-UNAM. pp. 103. Disponible en: http://www.ctainl.org.mx/descargas/Codigo_BuenasPracticas.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

OEA. (2010). AG/RES. 2607 (XL-O/10). *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*. [archivo PDF]. pp. 4. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf [fecha de consulta: 17 de abril de 2018].

IFAI

Es el acrónimo de Instituto Federal de Acceso a la Información Pública creado a partir de la LFTAIP (DOF, junio 11 de 2002) y un decreto particular (DOF, diciembre 24 de 2002) como "órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades". Manteniendo el acrónimo, cambió su denominación a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos como consecuencia de la reforma a la fracción XXIX-O del artículo 73 constitucional (*Diario Oficial de la Federación*, abril 30 de 2009) y la expedición de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares (*Diario Oficial de la Federación*, julio 6 de 2010). Para mayor información ver la entrada de INAI de este diccionario. ***Víctor S. Peña***

Imparcialidad

Este concepto hace referencia a la cualidad de no inclinarse por motivos personales a favor o en contra de un hecho o persona al momento de realizar o emitir un juicio. Este es uno de los principios que la LGTAIP señala en su artículo 8, bajo el cual los miembros de los OG deben regir su actuación. Esto quiere decir que estos deberán ser ajenos o extraños a los intereses de las partes en controversia y resolver sin favorecer indebidamente a ninguna de ellas. La imparcialidad es un principio necesario para garantizar el derecho a la información de las personas, ya que el procedimiento de acceso a la información debe corresponder a la normativa vigente sin que sean

distinguidas características personales del solicitante o se niegue información por la naturaleza del sujeto obligado. ***Marcela Vázquez***

Improcedencia

En el caso de un recurso de inconformidad, es la actualización de alguna circunstancia establecida en la ley en materia de transparencia que impide a la autoridad resolver el fondo de la cuestión controvertida en el recurso de inconformidad. Esta actualización permite al órgano garante federal desechar el recurso. Las causas de improcedencia señaladas en la legislación son: extemporaneidad, duplicidad, falta de fundamentación o motivación del recurso, pretensión posterior excesiva del recurrente e incompetencia del órgano garante federal.

En el caso de un recurso de revisión será desechado por improcedente cuando se actualice alguna de las siguientes causales señaladas en el artículo 155 de la LGTAIP: 1. Se presente extemporáneamente; 2. Se esté tramitando ante el Poder Judicial algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente; 3. No se actualice alguno de los supuestos previstos en la ley para su procedencia; 4. No se haya desahogado la prevención hecha por el obligado; 5. Se impugne la veracidad de la información proporcionada; 6. Se trate de una consulta, o 7. El recurrente amplíe su solicitud en el recurso de revisión, únicamente se actualizará la improcedencia respecto de los nuevos contenidos. ***Soledad Jarquín***

INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Es un órgano constitucional autónomo, especializado, independiente, imparcial y 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 ejercicio de los derechos de acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal y la protección de datos personales en posesión de los sectores público y privado.

El órgano máximo de gobierno del INAI se denomina Pleno y está integrado por siete comisionados con voz y voto nombrados, previa realización de una

consulta a la sociedad, por la Cámara de Senadores hasta para un período de siete años sin posibilidad de reelección. Este nombramiento puede ser objetado por el Presidente de la República. Entre los integrantes del Pleno eligen al representante legal del mismo a quien se le identifica como Comisionado Presidente, quien ejercerá esta responsabilidad durante tres años.

A propuesta del Comisionado Presidente, el Pleno nombra un Secretario Técnico. El Pleno se apoya, además, en tres secretarías (2019): la Secretaría Ejecutiva, la Secretaría de Acceso a la Información y la Secretaría de Protección de Datos Personales. Existen cuatro Direcciones Generales no adscritas a alguna Coordinación: de Administración, de Asuntos Jurídicos, de Comunicación Social y Difusión y de Planeación y Desarrollo Institucional. Cada Comisionado cuenta con una estructura orgánica de apoyo integrada por una Secretaría de Acuerdos y Ponencia de Acceso a la Información, Secretaría de Acuerdos y Ponencia de Datos Personales y Jefatura de Ponencia.

A través de su Presidente, es la instancia que preside el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (CNSNT).

Origen y antecedentes del INAI

El origen del INAI se ubica en el IFAI creado a partir de la LFTAIP (DOF, junio 11 de 2002) y un decreto particular (DOF, diciembre 24 de 2002) como un "órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades" (artículo 33 de la aludida Ley).

El IFAI, junto con el Instituto Federal Electoral (después Instituto Nacional Electoral), ha sido descrito como el primer "resultado tangible de la transición: la primera institución política que surgió del nuevo régimen" (Merino, 2013:76), es decir, un emblema que acompañó el cambio en el origen partidista del titular del Ejecutivo y lo que esto significó en la reconfiguración de fuerzas políticas y el rediseño, aunque sea parcial, de la administración pública. Por esto, no es gratuita concesión señalar que el andar del IFAI bien podría sintetizar los cambios políticos más relevantes del país "en la mudanza del siglo XX hacia el XXI" (Merino, 2013:74).

Entre las notas características alrededor de la creación del IFAI se encuentra aquella que recuerda la distancia con la dinámica de la clase

política. De acuerdo con Escobedo (2006), el punto de inflexión a partir del cual se desencadena la oleada que significó colocar la transparencia en la agenda pública, puede ubicarse en mayo de 2001, momento en el cual tuvo verificativo un seminario académico para reflexionar algunos de los principales temas relacionados con el derecho de acceso a la información que cobraba notoriedad por decisiones judiciales (Orozco Henríquez, 2015) y logros del activismo cívico. Aquel primer movimiento académico de mayo de 2001 sería alimentado por distintos actores provenientes de medios de comunicación, la academia, la sociedad civil organizada que, más tarde, constituyeron lo que es conocido como "Grupo Oaxaca". La aludida distancia implica que no hay gobierno o partido político que pueda adjudicarse la creación del IFAI pues, por el contrario, fue consecuencia de un contexto propicio y el trabajo de múltiples actores que lograron "una feliz comunión entre legalidad y legitimidad" (Nava Gomar, 2006:56).

Lo novedoso de la temática y el proceso para la construcción de acuerdos propició la cautela en términos del diseño legislativo: siendo jurídicamente posible crear una Ley General, y por lo mismo un organismo con ese alcance, se optó por un esquema de ley federal y un órgano garante para la administración pública federal (Carmona Tinoco, 2015). De esta manera, se consideró, podía irse demostrando la factibilidad del cambio (Corzo Sosa, 2006) al tiempo en que se estimulaba la participación de las entidades federativas en el proceso de regulación de un derecho de nuevo tipo (Escobedo, 2006).

El Pleno fundador del IFAI estuvo integrado por Horacio Aguilar Álvarez de Alba, Alonso Gómez Robledo Verduzco, Juan Pablo Guerrero Amparán, José Octavio López Presa y María Marván Laborde como presidenta. La designación del primer Pleno consideró la renovación paulatina a partir de una duración diferenciada del encargo, para 2005, en lugar de López Presa, Alonso Lujambio Irazábal fungió como presidente del IFAI de 2006 a 2009. En la responsabilidad de Comisionado, en el lugar ocupado por Lujambio Irazábal, fue designado Ángel Trinidad Zaldívar mientras que la Presidencia del organismo fue asumida por Jacqueline Peschard Mariscal para el período 2009-2013. Del IFAI fueron también comisionados Wanda Sigrid Arzt Colunga (2009-2014), María Elena Pérez-Jaén Zermeño (2009-2014) y Gerardo Laveaga Rendón (2012-2014) quien se desempeñó como último presidente del Pleno en esta etapa.

Dentro del lapso descrito, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública cambió su denominación a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, aunque mantuvo el acrónimo IFAI. Lo anterior fue

consecuencia de la reforma a la fracción XXIX-O del artículo 73 constitucional (DOF, abril 30 de 2009) y la expedición de la LFPDPPP (DOF, julio 6 de 2010) en virtud del cual se designa al IFAI como autoridad en materia de protección de datos en posesión de los particulares. Un cambio mayor sucedió dentro del marco de la reforma constitucional en materia de transparencia, archivos públicos y datos personales publicada en febrero de 2014 a partir de la cual los temas se normarían en leyes generales (como desde el inicio se consideró para la transparencia) y se reconfiguraría, entre otros aspectos, lo organizacional. En lo relativo al IFAI en funciones, de acuerdo con lo establecido, los comisionados en funciones podían buscar la ratificación de parte del Senado; lo intentaron sin lograrlo Arzt Colunga, Laveaga Rendón, Pérez-Jaén Zermeño y Trinidad Zaldívar, iniciándose así una nueva etapa.

Sobre la evolución normativa y, en buena medida, su incidencia en el aspecto orgánico y el servicio público dan cuenta de manera pormenorizada análisis, reflexiones y testimonios publicados por los medios de comunicación, Arellano Gault (2008), Peña (2013), Merino (2013), Trinidad Zaldívar (2013), Peschard (2015) y Carmona Tinoco (2015), entre otros. Lo expuesto, sin pretender exhaustividad, permite proponer cuatro etapas de cambio organizacional —inicio (2002-2010); énfasis en la protección de datos personales (2010-2014); transición de "Federal a Nacional" (2014); nacional (a partir de 2015)— y enfatizar: 1) la evolución en el órgano máximo de gobierno, cambiando en su número de integrantes de cinco a siete y pasando de un nombramiento de parte del titular del Ejecutivo pudiendo ser objetado por el Senado a uno hecho por el Senado —a partir de un procedimiento abierto e incluyente— pudiendo ser objetado por el Ejecutivo; 2) el cambio en rango de acción, de uno limitado a las entidades de la Administración Pública Federal —y de asesoría o referencia para los llamados "otros sujetos obligados" del orden federal— a uno amplio que incluye Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; 3) la naturaleza de su autonomía, evolucionando de una autonomía operativa, presupuestaria y de decisión a una autonomía constitucional.

En mayo de 2014, ante el Pleno del Senado, rindieron protesta Francisco Javier Acuña Llamas, Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Oscar Mauricio Guerra Ford, María Patricia Kurczyn Villalobos, Joel Salas Suárez, Ximena Puente de la Mora y Areli Cano Guadiana. La primera presidenta fue Puente de la Mora (2014-2017) a quien le siguió Acuña Llamas para el período 2017-2020. A partir de mayo de 2015, en virtud de la publicación de la LGTAIP, el IFAI comenzó a conocerse como INAI. La misma integración del Pleno en dos de las etapas de cambio organizacional enlistadas.

Al distinguir entre el ejercicio de un derecho (como el de acceso a la información) y la disposición orgánica o tipo de organización que puede garantizar su ejercicio pueden formularse dos preguntas generales: ¿cuándo es pertinente crear organizaciones públicas? y ¿cómo determinar su "mejor diseño"?

Establecer y hacer funcionar organizaciones tiene serias implicaciones y aun cuando pueda asegurarse que son necesarias debe cuidarse la forma que tendrán (Grindle, 2004). A principios de la década pasada, cuando los organismos garantes comenzaban su funcionamiento, un cuestionamiento recurrente en la práctica fue: por qué, si el asunto era la garantía de un derecho, no se creaban tribunales o instancias integradas por juristas (Peña, 2009). La respuesta que prevaleció enfatizó la lógica alrededor de las decisiones de la transparencia (que no es sinónimo de derecho de acceso a la información) y la "ciudadanización" de su órgano máximo de gobierno, término empleado para describir una trayectoria profesional con elementos bastantes para suponer la garantía de la autonomía. En esa primera década de funcionamiento de organismos de transparencia se cuestionó, también, su propia existencia. Este debate, ya ha sido superado y puede entenderse mejor a la luz de la experiencia del orden subnacional (Peña, 2009). En 2008 la Constitución de Querétaro se modificó para eliminar a la organización dedicada exclusivamente a las materias de acceso a la información y transparencia (llamada Comisión Estatal de Acceso a la Información Gubernamental) trasladándole sus asuntos a la Comisión Estatal de Derechos Humanos (*Periódico Oficial del Estado*, marzo 31 de 2008). El caso es emblemático por las siguientes razones: en materia de acceso a la información en los estados, fue la CEIG la primera organización en entrar en funciones; el promotor de la desaparición del organismos fue el mismo quien, siete años antes, había promovido su creación argumentando que se habían incrementado los costos pero no la efectividad para la promoción de la transparencia; la dinámica surgida entre organismos garantes para la defensa de la CEIG fue determinante en el funcionamiento de lo que eventualmente se denominaría COMAIP. El asunto se llevó hasta la Suprema Corte de Justicia donde se ratifica el modelo nacional de tener organismos especializados y exclusivos en la materia.

Cuando, alrededor de 2008, la presencia e importancia de la protección de los datos personales en la agenda pública fue contundente, las organizaciones —hasta entonces enfocadas mayormente en la transparencia— comenzaron a transformarse. En los foros de análisis y encuentros académicos se cuestionó si debía o no crearse una instancia exclusiva para ello.

La configuración del INAI es producto de su breve pero interesante historia (véase apartado de *Origen y antecedentes*). El "mejor diseño" es aquel que corresponde con las necesidades del contexto (Goodin, 2003; Offe, 2003). Alrededor del diseño se dice que lo más probable es que el éxito y su capacidad de supervivencia dependen más de "la confianza, cumplimiento y paciencia de las personas que soportan los costos de transición implicados" (Offe, 2003) que en la calidad del diseño.

A la fecha de publicación de esta obra, el INAI es un organismo constitucional autónomo. Sobre sus características, fortalezas y riesgos hay, también, una discusión en proceso.

Miguel Parra Beltrán considera que "la autonomía es la figura jurídica más completa para lograr la efectividad de ciertas instituciones del Estado: en materia electoral, bancaria, educativa y de derechos humanos ha funcionado muy bien", y agrega "esperemos que pronto contemos con más instituciones con esta característica, la que hará a México un país más democrático, menos centralista y por ende más libre" (Parra Beltrán, 2004). Carbonell (2004), López Acosta (2005) y María del Pilar Hernández (2003) identifican las siguientes características de los órganos constitucionales autónomos (OCA):

1) Configuración inmediata por la Constitución, es decir, que sea el propio texto constitucional el que determina su existencia.
2) Sean organismos necesarios e indefectibles en la medida en que si no existieran, o dejaran de hacerlo, se afectaría el funcionamiento del Estado de derecho.
3) Incidencia en la voluntad estatal "toda vez que estos entes participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones" (Hernández, 2003,82).
4) Se ubican fuera de la estructura orgánica de los tres poderes tradicionales a través de la ausencia de controles burocráticos y autonomía financiera con garantías para evitar "la asfixia en el suministro de los recursos económicos" (Carbonell, 2004,105).
5) La autonomía orgánica, funcional y, en ocasiones, presupuestaria.

Los OCA, de acuerdo con Ma. Antonieta Trujillo Rincón (1995), son aquellos que desarrollan una actividad directa e inmediata del Estado, gozan de una completa independencia y paridad recíproca con respecto a los demás órganos del Estado y se encuentran en el vértice de la organización estatal sin que les sea aplicable ni el concepto de autarquía ni el de jerarquía. Jaime Cárdenas lo ha expuesto en otro sentido: "La influencia de los factores

reales de poder ha obligado a construir nuevos órganos, los constitucionales autónomos, con el propósito de controlarlos. Sin embargo, estos son colonizados y mediatizados en muchas ocasiones por los factores reales del poder, principalmente los partidos políticos" (2008, 64).

La creación del INAI fue motivo de reflexión, en específico de las implicaciones que pudieron significar un ámbito nacional de actuación. De las opiniones de expertos recibidas por el Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información durante el procedimiento de elaboración de las llamadas "leyes secundarias en materia de transparencia" hay dos que aportan a esta discusión. En su aportación relacionada con el borrador de lo que eventualmente fue la Ley General donde se "establece clara e indubitablemente que el IFAI será un organismo de carácter nacional", María Marván Laborde reflexiona "…creo honestamente que se excede el mandato constitucional [… en todo caso...] valdría la pena valorar la pertinencia de mantener los institutos locales. La confusión de atribuciones, competencias y responsabilidades trabajará en contra de la transparencia y complicará los procesos de acceso a la información […] considero que si el IFAI va a ser un organismo de carácter nacional será imposible que opere sin oficinas en todos y cada uno de los estados" (Marván Laborde, 2014). En una postura que considero complementa el punto, dentro del mismo ejercicio el entonces presidente de la COMAIP acotó "… se considera que la Ley general debe ceñirse a eso, a cuestiones meramente procedimentales y no a cuestiones estructurales y orgánicas, cuestión que cada entidad federativa debe determinar atendiendo a su complejidad y necesidad" (Rascado Pérez, 2014).

El INAI como referencia internacional

Por su arquitectura normativa y su diseño orgánico-funcional, el INAI (y su antecedente, el IFAI) pueden ser identificados como particulares y propios de México, sin entes con los que se les pueda comparar, de manera total, en la experiencia internacional. Sus contrapartes de hecho en otros países son rectores en alguno de sus temas (transparencia o datos personales) pero no en todos ellos. La innovación que en su momento significó la creación del IFAI fue considerada como base para otras experiencias en América Latina. De manera específica, la creación del Consejo para la Transparencia en Chile consideró el ejemplo mexicano (Larraín Fernández, 2008; IFAI, 2010). ***Victor S. Peña***

Para saber más:

Arellano, D. (2008). "Transparencia y organizaciones gubernamentales". En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho.* pp. 263-281. México: Siglo XXI Editores.

Carbonell, M. (2004). *Elementos de derecho constitucional*. México: UNAM.
Cárdenas, J. (2008). "Tres propuestas para la reforma de las instituciones". En Ó. Ochoa González, *La reforma del Estado y la calidad de la democracia en México. Una reflexión sobre sus instituciones*. pp. 63-84. México: Miguel Ángel Porrúa / EGAP, Tecnológico de Monterrey.
Carmona, J. (2015). "El derecho de acceso a la información a la luz de la reforma en materia de derechos humanos". En J. Peschard Mariscal, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*. pp. 33-78. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
Corzo, E. (2006). "En busca de armonía y equilibrio constitucional en el derecho a la información". En S. López-Ayllón, *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*. pp. 199-233. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
Escobedo, F. (2006). "Obstáculos fundacionales a la información pública estatal". En S. López-Ayllón, *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*. pp. 63-77. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Federal de Acceso a la Información.
Goodin, E. (2003). "Las instituciones y su diseño". En R. E. Goodin, *Teoría del diseño institucional*. pp. 13-74. Barcelona: Gedisa.
Grindle, S. (2004). *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*. Gobernance. pp. 525-548.
Hernández, M. (2003). "Autonomía de los órganos electorales". Reforma Judicial. *Revista Mexicana de Justicia*. pp. 79-90.
IFAI, (2013), *10 años de transparencia en México*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
——. (27 de agosto de 2010). *Boletín*. Vol. 105, No. 10. México: IFAI.
Larraín, H. (2008). *Transparencia y acceso a la información pública en Chile: La modernización que faltaba*. Santiago: Fundación Jaime Guzmán E.
López, S. (2005). "El control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público". En M. N. Gámiz Parral & J. E. Rivera Rodríguez, *Las aportaciones de las entidades federativas a la Reforma del Estado*. pp. 545-559. México: UNAM.
——. (2006). *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*. pp. 63-77. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Federal de Acceso a la Información.
Marván, M. (2014). *Comentarios al borrador de la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados*. Consultado el 31 de agosto de 2017.

Merino, M. (2013). "El IFAI: en busca del ejercicio cotidiano de la democracia". En I. F. *Datos, 10 años de transparencia en México*. pp. 73-94. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Nava, S. (2006). "El derecho de acceso a la información en el Estado Mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización". En S. López-Ayllón, *Democracia, transprencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. pp. 45-62. México: Universidad Nacional Autónoma de México; Instituto Federal de Acceso a la Información.

Offe, C. (2003). "El diseño institucional en los procesos de transición de Europa del Este". En R. E. Goodin, *Teoría del diseño institucional*. pp. 251-282. Barcelona: Gedisa.

Orozco, J. (2015). "El derecho de acceso a la información y el sistema interamericano". En J. Peschard Mariscal, *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía*. pp. 17-32. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Parra, M. (2004). *Los derechos humanos, neoliberalismo y reforma constitucional*. LEX, Difusión y Análisis. pp. 29-34.

Peña, V. (2009). *Fortalecer desde la experiencia: Apuntes para mejorar el diseño institucional que involucre organismos estatales de acceso a la información pública*. Toluca: Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

——. (2013). "Análisis de la transparencia como política pública en México: Una aproximación de su incidencia desde el entramado normativo". En M. Ochman & E. Rodríguez-Oreggia, *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México. En busca de un gobierno eficiente*. pp. 181-216. México: Miguel Ángel Porrúa/EGAP, Tecnológico de Monterrey.

Peschard, J. (2015). *A 10 años del derecho de acceso a la información en México: Nuevos paradigmas para su garantía.* México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Rascado, J. (2014). *Comentarios al contenido del proyecto de Ley General en Materia de Transparencia*. Santiago de Querétaro.

Senado de la República. *Documentos del Comité de Garantía de Acceso y Transparencia de la Información*. Recuperado de: http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/leyes_secundarias.php [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Trujillo, M. (1995). *Los conflictos entre órganos constitucionales del Estado*. Madrid: Congreso de los Diputados.

Zaldívar, T. (2013). "¿Autonomía constitucional al IFAI?". En L. R. González Pérez & E. Villanueva, *Libertad de expresión y responsabilidad social. Estudios en homenaje al doctor Jorge Carpizo*. pp. 428-450. México: Oxford University Press/UNAM.

Incompetencia

De acuerdo con el criterio 13/17 del INAI, "la incompetencia implica la ausencia de atribuciones del sujeto obligado para poseer la información solicitada; es decir, se trata de una cuestión de derecho, en tanto que no existan facultades para contar con lo requerido; por lo que la incompetencia es una cualidad atribuida al sujeto obligado que la declara". ***Soledad Jarquín***

Independencia

Principio fundamental que debe de regir a todos los organismos garantes de transparencia, pues de este principio depende la imparcialidad del trabajo que realicen. Según marca la LGTAIP, los organismos deben actuar sin supeditarse a interés, autoridad o persona alguna. Pues solo así, podrán evitar que sus miembros actúen con autonomía y sin obedecer a intereses particulares o colectivos que condicionen sus funciones y responsabilidades. ***Marcela Vázquez***

Inexistencia de información

La inexistencia de información puede ser una respuesta de un sujeto obligado a una solicitud de información, si la información solicitada no se encuentra en los archivos públicos o en los reservados o clasificados, ya sea por una omisión o pérdida de la documentación en los registros de la institución en estos y otros casos similares el Comité de Transparencia deberá confirmar la inexistencia de información. Además, en los casos en los que la documentación deba existir, el sujeto obligado debe de encargarse de restituirla y entregarla en los tiempos que marca la ley, ya que la LGTAIP señala que los sujetos obligados deben documentar todos los actos que deriven de sus facultades, competencias o funciones. ***Humberto Trujillo***

Información completa

Principio en materia de transparencia y acceso a la información pública que el sujeto obligado deberá atender en la generación, publicación y sobre todo en la entrega de información a las personas. Este principio implica que la información derivada del ejercicio de las facultades, competencias o funciones del sujeto obligado, debe cubrir todos los requerimientos efectuados por el solicitante y relacionarse con los mismos. Así, evitará entregar excesiva información pública que no corresponda a la información pedida, o entregar

escasa información pública en relación a lo solicitado. Asimismo, en las obligaciones de transparencia el sujeto obligado tiene que publicar su información de acuerdo a cada elemento señalado por la legislación de la materia. ***Soledad Jarquín***

Para saber más:

Chile Transparente, Capítulo Chileno de Transparencia Internacional. (2012). *Calidad del Acceso a la Información Pública en Chile*. [archivo PDF] Recuperado de: http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/calidad_del_acceso_a_la_informaci__n_p__blica_en_chile.pdf [fecha de consulta: 16 de abril 2018].

UNAM. (2016). *Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Universidad Nacional Autónoma de México*. [archivo PDF] *Gaceta UNAM*. Recuperado de: http://www.transparencia.unam.mx/files/documentos/reglamento_transparencia2016.pdf [fecha de consulta: 16 de abril 2018].

Información oportuna

Principio en materia de transparencia y acceso a la información pública que el sujeto obligado deberá atender en la generación, publicación y sobre todo en la entrega de información a las personas. Este principio implica que la información derivada del ejercicio de las facultades, competencias o funciones del sujeto obligado, debe generarse en el tiempo adecuado y estar disponible tan pronto se le requiera para preservar su valor informativo y utilidad. ***Soledad Jarquín***

Información pública

Se entiende como información pública aquella que, "generen, posean o administren los sujetos obligados, como consecuencias del ejercicio de sus facultades o atribuciones" (InfoDF, 2017). Esta información deberá ser completa, veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable (LGTAIP, arts. 11 y 13), con el objetivo de que se garantice su calidad como información certera para las personas. Dicha información debe ser accesible si algún solicitante la requiere (a menos que el sujeto obligado justifique una negativa). Además, deberá ser presentada en formatos accesibles para la mayor parte de la población y deberá ser entregada a un solicitante durante un plazo de veinte días hábiles. De tal forma, este tipo de información debe estar disponible para entregar a cualquier persona que la requiera. ***Humberto Trujillo***

Para saber más:

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. (2017). ¿Qué es el Derecho de Acceso a la Información Pública? Recuperado de: http://www.infodf.org.mx/index.php/solicita-informacion-publica/%C2%BFqu%C3%A9-es-el-acceso-a-la-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica.html [fecha de consulta: 14 de octubre 2017].

Información pública de oficio

Es aquella información que sin necesidad de solicitud de información previa debe ser accesible a través de los portales de internet de los sujetos obligados. Todo sujeto obligado debe publicar sin necesidad de mediar solicitud alguna por parte de los particulares la información respecto de sus principales competencias, así como la relativa al ejercicio de los recursos públicos que se le han asignado. Ahora bien, tanto en la información pública de oficio como las respuestas a las solicitudes de acceso a la información, el sujeto obligado debe implementar las estrategias que permitan que la información sea accesible a los otros órganos del Estado y a las personas de forma que se garantice que las decisiones públicas son tomadas a partir de información clara, oportuna y confiable. Para ello es necesario que la información tenga ciertas características de accesibilidad y uso, que existan los canales y mecanismos para que, tanto las personas como los demás órganos del gobierno, puedan hacer uso de ella y generar valor tanto de forma individual como para la toma de decisiones públicas (Fierro y Gil, 2012); lo anterior, idealmente siguiendo los estándares internacionales del Acuerdo por el Gobierno Abierto del que México es parte.[23]

De ahí que en la LGTAIP la publicación de esta información ha quedado regulada como obligaciones de transparencia y se hace hincapié en la importancia de que la información cumpla con estándares de calidad para garantizar que sea veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable (LGTAIP, exposición de motivos: 17). Es importante remarcar que las obligaciones de transparencia no se agotan con el simple listado de información conforme al catálogo establecido en las leyes de transparencia; sino que su cabal cumplimiento implica condiciones óptimas de publicación de la información que garanticen su accesibilidad, veracidad, oportunidad y utilidad para toda la sociedad. En este sentido, se ha considerado que la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) es un medio para lograr el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. ***Ana Elena Fierro***

23 Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/declaraci-n-de-gobierno-abierto [fecha de consulta: 23 de agosto de 2017].

Información reservada

Existe información que debe diferenciarse y reservarse de manera temporal porque su divulgación puede afectar el interés público, la seguridad nacional o cualquier otro supuesto establecido en el artículo 113 de la LGTAIP. Es entonces un modo de darle prevalencia al derecho a la información. Es decir, se reserva dicha información de manera temporal únicamente en los supuestos previstos en la LGTAIP, en contraposición con el interés del solicitante. Para ello, la LGTAIP exige una prueba de daño a los sujetos obligados en la que se demuestre de manera fundada y motivada que divulgar la información requerida puede afectar los supuestos del artículo 113.

Existen excepciones específicas a la reserva de la información enumeradas en el artículo 5 de la LGTAIP que señala: "la información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte no podrá reservarse". Es decir, tratándose de estos supuestos aplica siempre el principio de máxima publicidad.

Asimismo, es importante mencionar que para clasificar información como reservada, se debe atender a las causales que expresamente se señalan en las fracciones del artículo 113 de la LGTAIP; algunas de las más relevantes son que se comprometa la seguridad nacional, seguridad pública o la defensa nacional; pueda afectar las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país, entre otras. Al invocar alguna de esas causales, se deberá realizar una prueba de daño, para demostrar de manera fundada y motivada que la información se reservará por las razones consideradas y mediante el fundamento correcto, así como con la aprobación del CT y por una temporalidad máxima de cinco años pudiendo renovarse por un período de cinco años más siempre y cuando se demuestre que existen las mismas condiciones por las que se reserva. ***Jimena Moreno y Claudia King***

Infracción

Es la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión. (Ramírez, 1993,1710). La LGTAIP establece como infracción todo incumplimiento a las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información por parte de los sujetos obligados. Las conductas descritas en la Ley como causas de sanción son infracciones administrativas en razón de que describen acciones u omisiones de los sujetos obligados que vulneran el derecho de acceso a la información. ***Rosa María Cano***

Para saber más:

Ramírez, J. (1993). Voz Infracción en, *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo P-Z, Porrúa e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Innovación

La innovación es un término ambiguo. En la literatura especializada sobre innovación en el sector público es posible encontrar múltiples definiciones, que van desde las frases generales como "las nuevas ideas que crean valor para la sociedad" (Bason, 2010: 4), hasta conceptualizaciones más detalladas como la propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): "la implementación de un producto (bien o servicio), o proceso, nuevo o mejorado significativamente, un nuevo método de mercadotécnica, o un nuevo método organizativo en las prácticas empresariales, la organización del lugar de trabajo o las relaciones externas" (OCDE, 2016: 32).

Las innovaciones pueden presentarse en distintas dimensiones organizacionales y con ritmos diversos (Hartley, 2005; Bekkers et al., 2014). Puede haber innovaciones en los servicios públicos (nuevas formas de provisión), en las normas (nuevas reglas de operación), en los conceptos (nuevas formas de referirse a un problema público), en las organizaciones (nuevas dependencias o entidades gubernamentales) o en los esquemas de gobernanza institucional (nuevos esquemas de toma de decisión organizacional), entre otras. Por otra parte, el ritmo en que se presentan las innovaciones puede variar, desde procesos de corte incremental (poco a poco), hasta situaciones innovadoras más bien radicales (disruptivas incluso). En cualquier caso, la idea central detrás del concepto de innovación en el ámbito público es modificar las condiciones políticas, institucionales o gubernamentales, por medio de la creación o adopción de algo distinto a lo ya existente en un entorno público determinado (Ramírez-Alujas, 2012).

La innovación es, por supuesto, un tema que fácilmente adquiere una carga valorativa. Las rutinas organizacionales y las reglas burocráticas están diseñadas para preservar (institucionalizar) el *statu quo*. Esto suele entenderse de forma simplista como inercias gubernamentales injustificadas o como aversión al riesgo por parte de los servidores públicos, factores que restringen la creatividad y los márgenes de transformación organizacional. La innovación, en cambio, idealmente supone promover mejoras en el desempeño futuro de un servicio, organización o marco institucional. Por lo

tanto, las discusiones sobre innovación anuncian la posibilidad de potenciar, progresar e ir a la vanguardia. Por eso a los "innovadores gubernamentales" se les mira con tintes positivos, son los líderes gubernamentales, como los formuladores de políticas o los gerentes públicos que sí quieren y pueden hacer lo que los simples "burócratas" no se atreven a intentar.

La innovación puede ser un producto o resultado, pero sobre todo es un proceso. Todo el tiempo hay nuevas leyes, políticas públicas, organizaciones públicas y mecanismos de vinculación Estado-sociedad. Ahora bien, detrás de esas innovaciones potenciales antes existieron dudas, conversaciones, negociaciones, incertidumbres, ensayos, errores, iteraciones. Aunque suene tautológico, las innovaciones públicas solo se convierten en tales después de haber transcurrido por un proceso innovador: una o más personas invirtieron su creatividad, tiempo, experiencia y recursos para arriesgarse y hacer algo novedoso. Por supuesto, como se discutirá más adelante, dichos procesos suelen estar vinculados con la imaginación de los participantes, pero sobre todo con ciertas condiciones conducentes a la innovación.

En última instancia, la innovación se ha vuelto una actividad cotidiana indispensable para los gobiernos contemporáneos (Brugué et al., 2014; Hertie School of Governance, 2014). En un entorno caracterizado por continuos cambios en las tecnologías de información y las redes sociales, por las enormes alteraciones climáticas y las inevitables tendencias globalizadoras, por los inusitados patrones de cambio demográfico, las profundas transformaciones en las actitudes de las personas y por los nuevos esquemas e instrumentos de gestión asociados a reformas administrativas como la NGP, los políticos, los administradores públicos y los mismos usuarios de los servicios públicos necesitan plantearse nuevas ideas y nuevos cursos de acción para atender los —cada vez más complejos— problemas públicos (Bekkers et al., 2014; Dussauge, 2015).

Innovación, transparencia y gobierno abierto

Las relaciones entre la innovación en el sector público y la transparencia (y más recientemente el gobierno abierto) son múltiples y muy diversas. Aunque las discusiones sobre transparencia gubernamental no son del todo nuevas (Hood, 2006), podría decirse que una de las innovaciones democráticas más importantes de fines del siglo XX y principios del siglo XXI ha sido la aprobación de leyes de acceso a la información pública en más de un centenar de países (Salazar, 2016). Algo similar podría apuntarse respecto a las numerosas iniciativas y programas de acción en materia de gobierno abierto (*open government*) que se han difundido por todo el mundo durante la última década.

En este sentido, las políticas públicas en materia de transparencia y gobierno abierto son el resultado de un complejo proceso de innovación institucional, que ha cambiado las relaciones entre los Estados y sus sociedades. Por medio de nuevas leyes, sitios web, mecanismos de información y espacios de participación ciudadana, los gobiernos han tratado de responder a las transformaciones políticas contemporáneas. En términos específicos, los entramados institucionales creados para dar sustento a la transparencia y el gobierno abierto tratan de ser nuevas respuestas a las exigencias ciudadanas por contar con mayor información pública, mejor rendición de cuentas y mayor involucramiento social en las decisiones gubernamentales.

Por otra parte, la transparencia (leyes de acceso a la información) y el gobierno abierto (estrategias y programas) constituyen un proceso de innovación pública en sí mismos. Frente a la vieja manera de gobernar, caracterizada por la secrecía burocrática, la verticalidad en las relaciones funcionarios-ciudadanos y la ausencia de canales efectivos de participación ciudadana, la consolidación de estos nuevos valores y marcos institucionales ha concretado los esfuerzos por construir una nueva forma de gobernar más abierta, más horizontal, más cercana, más colaborativa. Menos Administración Pública tradicional y más Gobernanza colaborativa (Osborne y Brown, 2013).

La transparencia y el gobierno abierto pueden convertirse en mecanismos detonadores de más innovaciones públicas. Una mayor disponibilidad de información, datos y explicaciones gubernamentales no solo fomenta el desarrollo de juicios y evaluaciones mejor fundamentados sobre la actuación gubernamental; sino que también promueve el intercambio de opiniones, la recopilación de ideas "frescas", la ponderación de visiones alternativas, el enriquecimiento de propuestas y la pluralidad de análisis. Asimismo, favorece la construcción de más y mejores canales de comunicación entre las instituciones públicas y los diversos públicos-ciudadanos, abre la puerta a la cocreación, al codiseño y a muchas otras prácticas de colaboración orientadas a enriquecer los procesos de hechura de las políticas públicas (Ramírez-Alujas, 2012; Junginger, 2016). Así, la transparencia y el gobierno abierto contribuyen a crear espacios propicios para la innovación gubernamental.

De la innovación como ideal a la innovación como práctica

La literatura reciente sobre innovación en el sector público ha mostrado que la tarea de innovar no depende únicamente de buenos deseos o, incluso, de buenas ideas. De hecho, los procesos de innovación pueden fácilmente convertirse en callejones sin salida por las características básicas de las organizaciones públicas: presupuestos y recursos limitados, ambientes

politizados, prioridades cambiantes y restricciones legales. A diferencia de los entornos organizacionales privados, en donde puede hacerse todo lo que no está legalmente prohibido y los innovadores pueden arriesgarse una y otra a vez hasta crear un nuevo producto o servicio (siempre y cuando no lleven a la bancarrota a su organización), en el sector público solo pueden realizarse las funciones y actividades establecidas por ley. Además, si por estar "innovando" cometen alguna equivocación en la aplicación de una norma, la provisión de un servicio o la implementación de un programa, los servidores públicos inevitablemente enfrentarán consecuencias y sanciones administrativas, jurídicas y/o políticas.

Por lo anterior, el éxito de los procesos de innovación en el sector público suele estar vinculado con tres grandes factores (OCDE, 2016). En primer lugar, es importante construir las condiciones institucionales propicias para innovar: espacios de colaboración entre organizaciones públicas, y entre estas y otras organizaciones privadas, sociales o académicas; proyectos piloto explícitamente financiados para intentar nuevas formas de atender problemas públicos; esquemas de incentivos y premios para organizaciones y servidores públicos innovadores; sistemas de formación enfocados en desarrollar nuevas habilidades entre los funcionarios; y esquemas de seguimiento de programas que pongan el acento en el aprendizaje continuo y no en las sanciones. En tiempos recientes se ha hablado mucho de la utilidad de crear *laboratorios de innovación,* es decir, áreas de trabajo patrocinadas por los gobiernos que, sin embargo, estén libres de las restricciones tradicionales del sector público, para promover nuevas propuestas de acción pública (Bason, 2010; Ramírez-Alujas, 2016).

La capacidad de innovación del sector público depende, en segundo lugar, de que las organizaciones públicas aprovechen tanto las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, como los nuevos métodos de colaboración con los usuarios de los servicios públicos. En el primer caso, los gobiernos necesitan aprender a usar mejor las redes sociales como medios para recopilar información e interactuar con las personas; a desarrollar ejercicios de tipo *crowdsourcing* que les permitan sistematizar las opiniones y contribuciones potenciales de múltiples actores sociales para enriquecer las iniciativas públicas; y a emplear mejor los algoritmos y la inteligencia artificial a fin de procesar *big data* (grandes bases de datos) respecto de los comportamientos e intereses de los usuarios. En el segundo caso, las discusiones contemporáneas sobre innovación y gestión pública han mostrado la utilidad potencial del *pensamiento de diseño* (*design-thinking*), la cocreación y la coproducción como mecanismos que ayudan a repensar los problemas públicos, las necesidades de las personas y los esquemas de implementación de programas gubernamentales (Voorberg et al., 2015; Junginger, 2016).

Finalmente, el potencial innovador del sector público depende, en buena medida, de las habilidades y destrezas de los servidores públicos. La creatividad y la disposición a buscar nuevas ideas para viejos problemas son, por supuesto, indispensables. Pero quizás sean más importantes aún otras características de los servidores públicos involucrados en los procesos de innovación. Primero, su capacidad de construir puentes entre diferentes sectores y entre distintos ámbitos de conocimiento, fungiendo como mediadores, animadores y *boundary spanners*, es decir, como individuos que amplían los horizontes cognoscitivos de sus organizaciones e impulsan diálogos continuos con otros actores relevantes para sus funciones (Hertie School of Governance, 2014; Bekkers et al., 2014). Segundo, su capacidad de persistir, de no rendirse ante los primeros fracasos y, particularmente, de saber cómo implementar las nuevas ideas: "vendiendo" ideas, construyendo alianzas, asegurando la existencia oportuna de recursos, intentando una y otra vez (Borins, 2016).

La innovación es una idea tradicionalmente asociada al sector privado que, sin embargo, ha ido adquiriendo cada vez más importancia en los debates político-gubernamentales y en las discusiones académicas sobre administración y políticas públicas. Esto ha sido resultado de múltiples tendencias internacionales, particularmente los debates asociados a las reformas administrativas, las transformaciones socio-demográficas y tecnológicas recientes, y el surgimiento de innovaciones como las leyes de transparencia, acceso a la información y las propuestas de gobierno abierto. Aunque el concepto de innovación es complejo, la literatura reciente es útil para definirlo, para entender los diversos tipos de innovación que existen y, sobre todo, para comprender las condiciones político-administrativas que favorecen el surgimiento de prácticas innovadoras en los entornos público-gubernamentales. ***Mauricio I. Dussauge Laguna***

Para saber más:

Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation*, Bristol: Policy Press.

Bekkers, Victor, Jurian Edelenbos & Bram Steijn (eds.). (2014). *Innovation in the Public Sector*, Basingstoke: Palgrave, 2a. edición.

Borins, S. (2014). "La persistencia de la innovación en el gobierno: una guía para funcionarios públicos innovadores". En Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, México: INAP-CIDE. pp. 85-132.

Brugué, Quim, I. & Júlia B. (2014). "Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas". *Reforma y Democracia*. No. 59. pp. 5-34.

Dussauge, M. (2015). Los retos futuros de la administración pública y la construcción de buenos gobiernos, en David Arellano y Fernando Patron (coords.), *Gestión Pública y Buen Gobierno en México*, Guanajuato: Universidad de Guanajuato. pp. 269-292.

Hartley, J. (2005). "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present". *Public Money & Management*. Vol. 25, No. 1. pp. 27-34.

Hertie School of Governance. (2014). *The Governance Report* 2014, Oxford: Oxford University Press.

Hood, C. (2016). "Transparency in Historical Perspective". En Christopher Hood y David Heald (eds.), *Transparency. The Key to Better Governance,* Oxford: British Academy-Oxford University Press. pp. 3-23.

Junginger, S. (2016). "Diseño en la hechura e implementación de políticas públicas". En Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. México: INAP-CIDE. pp. 133-161.

OCDE. (2016). "El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción". En Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. México: INAP-CIDE. pp. 27-83.

Osborne, S. & Louise, B. (eds.), (2013). *Handbook of Innovation in Public Services*, Cheltenham: Edward Elgar.

Ramírez-Alujas, Á. (2012). "Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿El eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa, Estado, Gobierno, Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Públic*a. No. 19. pp. 5-50.

——. (2016). "Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública". En Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Cynthia L. Michel (coords.), *La innovación en el sector público: tendencias internacionales y experiencias mexicanas*. México: INAP-CIDE. pp. 163-203.

Salazar, G. (2016). "La solidez del cristal: la importancia del tiempo para explicar la calidad de las leyes de acceso a la información". En *Foro Internacional*. Vol. 56, No. 3. pp. 684-723.

Voorberg, H., Victor J., Bekkers & Lars G. T. (2015). "A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey". *Public Management Review*. Vol. 17, No. 9. pp. 1333-1357.

Lenguaje ciudadano

El lenguaje ciudadano o llano es un lenguaje claro y sencillo utilizado por las instituciones públicas y privadas para comunicarse con los destinatarios de sus mensajes: ciudadanos, clientes o público en general. Es un lenguaje que, como su nombre lo indica, enfatiza a las personas como destinatario del mensaje, por lo que carece de tecnicismos, legalismos, vocabulario rebuscado o redacción confusa que compliquen su comprensión a la persona común. Esto significa que el lenguaje ciudadano, verbal o escrito, puede ser entendido por un público no especializado en la materia específica de que se trate, ya que su contenido se explica mediante una redacción concisa y un lenguaje común y cotidiano.

Tres de las organizaciones internacionales que promueven el lenguaje llano en el mundo (*Clarity*, *Centre for Plain Language* y *Plain Language Association International*) adoptaron una definición común de lenguaje llano (*plain language,* como se le denomina en países anglosajones): un mensaje tiene lenguaje llano cuando su fraseo, estructura y diseño son lo suficientemente claros para que la audiencia a la que está dirigido puede encontrar fácilmente la información que necesita, entenderla y utilizarla (Clarity, 2017).

Características del lenguaje ciudadano. Países y organizaciones que promuevan su uso, comparten esta visión y recomiendan su adopción. La *Plain Language Association International* (Plain, 2017) sugiere que un mensaje con lenguaje ciudadano es aquel que cumple con las siguientes características.

1) Audiencia y propósito. Un mensaje con lenguaje ciudadano se centra en su audiencia y en el objetivo del mensaje. Su emisor se pregunta ¿qué objetivo se busca alcanzar con él? Si ese objetivo se logra, ¿qué

debería ocurrir? ¿Cómo se mediría el grado de éxito del mensaje? De manera paralela, determina cuál es la audiencia objetivo (edad, educación, profesión, habilidades), qué información podría ya conocer y cuál necesitar, y qué buscaría obtener con el mensaje.

2) Estructura. La estructura se considera un elemento primordial que debe seleccionarse cuidadosamente respondiendo a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las estructuras comúnmente usadas para este tipo de mensajes?, ¿con qué estructuras podría estar familiarizada la audiencia objetivo?, ¿cuál sería la secuencia más lógica y fácil de seguir para los receptores del mensaje? Por ejemplo, la explicación de un procedimiento podría presentarse más claramente en orden cronológico, mientras que un reporte podría dividirse en subtemas.

3) Diseño. El lenguaje ciudadano también asume que la presentación visual de un mensaje es tan importante como su estructura y lenguaje. Decisiones sobre la tipografía, el diseño gráfico y el uso de ilustraciones y tablas influyen en la claridad.

4) Expresión. El fraseo del mensaje es fundamental para el éxito de la comunicación. Entre los factores a considerar son: el tono (debe ser formal pero mantener un estilo conversacional), la selección de palabras (debe elegirse la palabra más simple que tenga el significado que se busca transmitir), jerga (evitar en lo posible el uso de terminología especializada a menos que el público objetivo esté familiarizado con ella, de lo contrario, deberán explicarse los conceptos técnicos o legales), enunciados (deben evitarse enunciados muy largos) y verbos (debe preferirse la voz activa sobre la pasiva).

5) Evaluación. Antes de publicar un mensaje con lenguaje ciudadano, su emisor debe revisar si cumple con las características necesarias para que el destinatario pueda encontrar, entender y utilizar la información que requiere. Por lo tanto, evalúa si cumple con las características previas, lo somete a revisión de un tercero, o incluso —dependiendo de la magnitud de su difusión y la disponibilidad de recursos— realiza una prueba piloto entre un grupo objetivo para determinar si el mensaje cumple su propósito.

Suecia fue el pionero en promover el lenguaje ciudadano en la década de los setenta. Al principio, el énfasis se puso en que la legislación fuera comprensible para el público general. Expertos en lingüística y abogados trabajaron conjuntamente para asegurar que la normatividad fuera redactada

con la máxima simplicidad y claridad posible. Actualmente, esas funciones son llevadas a cabo por una oficina adscrita al Ministerio de Justicia, la cual revisa, desde el punto de vista legal y lingüístico, todas las iniciativas de ley que deben aprobar antes de su publicación. Esta actividad es complementada con sesiones de capacitación, publicación de lineamientos y guías, asesorías telefónicas y en línea, entre otros.

Con el fin de expandir el uso del lenguaje ciudadano a todas las instituciones gubernamentales e incentivar que estas crearan sus propias estrategias para adoptarlo, el gobierno formó en 1993 el *Plain Swedish Group* (Grupo Sueco para el Lenguaje Llano), formado por funcionarios de diversas agencias gubernamentales. El grupo realiza actividades que promueven el lenguaje ciudadano, que van desde organizar conferencias y evaluar si los documentos públicos están escritos llanamente, hasta otorgar el premio *Plain Swedish Crystal* a autoridades gubernamentales que destaquen en el uso del lenguaje ciudadano.

Las iniciativas suecas para fomentar el lenguaje ciudadano se han acompañado de un marco jurídico que las sustenta. Por ley, el Director General de Asuntos Legales de la Oficina del Primer Ministro, en coordinación con el funcionario del Ministerio de Justicia encargado de publicar el Código de Estatutos Suecos, debe "fomentar la máxima simplicidad y claridad posible en el lenguaje utilizado en estatutos y otras decisiones" (Ehrenberg-Sundin, 2004). Además, la Ley de Administración señala que las autoridades gubernamentales deben procurar expresarse de manera comprensible.

En Estados Unidos, el presidente Clinton, en el marco de su estrategia para "reinventar" el gobierno, buscaba que este fuera más responsivo, accesible y comprensible en sus comunicaciones con el público (Clinton, 1998), por lo que emitió —en junio de 1998— un memorándum en el que instruyó que toda comunicación escrita del gobierno federal estadounidense utilizara un lenguaje llano. Enfatizó, además, que este lenguaje "ahorraba, tanto al gobierno como al sector privado, tiempo, esfuerzo y dinero" (Clinton, 1998).

El memorándum previó la adopción del lenguaje llano en dos etapas. En la primera, que culminaría en octubre de ese mismo año, todos los nuevos documentos emitidos por el gobierno (cartas, formatos, avisos, instrucciones), excepto regulaciones, serían escritos con lenguaje llano y todos aquellos publicados previamente serían reescritos bajo este parámetro. La segunda etapa, prevista para enero de 1999, requería que todas las nuevas regulaciones publicadas en el Registro Federal fueran escritas de la misma manera. La recomendación se amplió a las regulaciones existentes.

En 2010, el presidente Obama firmó la *Plain Writing Act* (Acta para la

Escritura Llana) que obliga a todas las agencias federales estadounidenses a generar comunicaciones gubernamentales claras, que el público pueda entender y utilizar (EEUU, 2010). Esta acta fue complementada con una orden ejecutiva emitida en 2011, que señala que el sistema regulatorio debe asegurar que la normatividad emitida sea accesible, consistente, escrita en lenguaje llano y fácil de entender (EEUU, 2011).

Es importante mencionar que, en Estados Unidos, desde la década de los noventa, está vigente una red de funcionarios públicos federales (*Plain Language Action and Information Network*) que promueve el uso del lenguaje claro en las comunicaciones gubernamentales. Los miembros de la red se reúnen para discutir asuntos relacionados con el lenguaje claro en sesiones mensuales, abiertas a todos los funcionarios federales. Además, administra un sitio web que promueve su uso (www.plainlanguaje.gov), ofrece servicios de edición para las agencias federales, organiza seminarios, comenta documentos oficiales (principalmente regulaciones) y ofrece un curso de inducción gratuito dirigido a las agencias federales.

En España, la monarquía, y posteriormente, la dictadura franquista, heredaron un lenguaje burocrático solemne, oscuro y obsoleto, al que los ciudadanos debían sujetarse en sus interacciones con el gobierno. La formación de una democracia moderna requería, por lo tanto, la transformación del lenguaje con el que el gobierno interactuaba con los ciudadanos. De tal manera, en los ochenta, algunas instituciones públicas (ministerios, escuelas de administración pública, entre otras), promovieron acciones para adoptar un lenguaje simple y sencillo. En esta época, también surgieron revistas especializadas en lenguaje administrativo (que es un referente en la materia) en español, catalán, gallego y vasco.

Una década más tarde, se publicaron manuales sobre el lenguaje administrativo en los cuatro idiomas hablados en España, mismos que tuvieron una influencia importante en la adopción del lenguaje llano, los cuales continúan vigentes y se actualizan constantemente. Adicionalmente, se han ofrecido cursos de escritura para servidores públicos, así como sesiones de capacitación otorgadas por especialistas internacionales. Los programas de capacitación del servicio civil incluyen el uso apropiado del lenguaje en la administración pública.

Otras instituciones, como universidades, sindicatos y cámaras de comercio también han contribuido a la adopción y difusión del lenguaje llano. Muchas de estas organizaciones contratan expertos en lingüística para redactar sus documentos e incluso ciertas universidades han publicado manuales de estilo y formatos estándar de diversos tipos de documentos.

La Universidad de Barcelona otorga cada año un premio a la organización que mejor se comunica con su comunidad (Cassany, 2005). Ante la presión ciudadana por comunicarse con lenguaje llano, algunas empresas también lo han adoptado.

En México, durante la administración del presidente Vicente Fox, en 2004, surgieron las primeras iniciativas que explícitamente promovieron el uso del lenguaje ciudadano en el gobierno federal. México es el único país en donde al lenguaje llano se le denomina lenguaje ciudadano. De acuerdo con St. John (2005), esto podría deberse al contexto en el que se originó. El gobierno federal mexicano impulsaba en esa época una Agenda de Buen Gobierno que buscaba orientar al gobierno hacia el ciudadano y los resultados. Definir al lenguaje llano como "lenguaje ciudadano" fue una estrategia para promover un cambio cultural entre los servidores públicos.

En 2005 se creó la Red de Lenguaje Claro, en la que representantes de la academia, el sector privado, los medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales y la Secretaría de la Función Pública se unieron para promover una mejor comunicación entre el gobierno y los ciudadanos. Entre las acciones llevadas a cabo se capacitó a servidores públicos y se reescribieron documentos de alto impacto (regulaciones, avisos, instructivos) (Valdovinos, 2006).

En 2007 el gobierno federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, publicó el Manual de Lenguaje Claro, una herramienta para que los funcionarios focalizaran sus comunicaciones en los ciudadanos y produjeran mensajes bien escritos y claros.

En los siguientes años, la estrategia federal explícita de promoción del lenguaje ciudadano en México se diluyó. Sin embargo, se mantiene en diversas organizaciones y ámbitos de gobierno, principalmente vinculada a temas de transparencia. Por ejemplo, las secretarías de finanzas en diversas entidades federativas, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publican presupuestos ciudadanos que permiten que personas sin conocimiento especializado en la materia sepan en qué y cómo se gastan los recursos públicos.

El lenguaje ciudadano responde a la importancia de una comunicación efectiva entre las instituciones (públicas y privadas) y el público en general, siendo el vehículo para que esta ocurra. En el sector público, el lenguaje ciudadano es la base mínima en la que se funda la interacción de gobierno con gobernados, que de manera creciente trasciende la mera transmisión de información en la que los ciudadanos son receptores pasivos (porque deben hacer algún trámite, por ejemplo) y adopta otras facetas, en las que obtener

y entender información es solo el paso previo para utilizarla, por ejemplo, en la exigencia de rendición de cuentas o en el involucramiento ciudadano en la definición y solución de problemas públicos. Es decir, el lenguaje ciudadano facilita la participación ciudadana.

En este contexto, la transparencia tiene un rol fundamental, ya que a través de ella los ciudadanos pueden conocer qué hace su gobierno, cómo lo hace y cuánto le cuesta. La transparencia también permite que los ciudadanos obtengan información relevante para su vida cotidiana. Si la información transmitida mediante mecanismos de transparencia carece de un lenguaje y formato entendible, su valor decrece ya que las posibilidades de que sea útil disminuyen.

El uso del lenguaje ciudadano en regulaciones y documentos legales suele ser particularmente difícil de lograr, ya que los términos y formas legales —especialmente en países con una tradición legalista muy arraigada— son difíciles de sustituir o, incluso, de explicar. Sin embargo, la adopción del lenguaje ciudadano en textos legales tiene efectos positivos ya que reduce puntos de corrupción y aumenta la certeza jurídica de la población, ya que le da mayor claridad sobre sus derechos y sus obligaciones. ***Marcela Vázquez***

Para saber más:

Cassany, D. (2005). "Plain Language in Spain". *Clarity*. No. 53. pp. 41-44.

Ehrenberg-Sundin, B. (2004). *Plain Language in Sweden, the results after 30 years*, conferencia presentada en México. Recuperado de: http://www.plainlanguage.gov/usingpl/world/world-sweden.cfm

Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica. (2010). *Plain Writing Act*.

——. (2011). *Improving Regulation and Regulatory Review*, Orden Ejecutiva 13563.

Manzur, B. (2000). Revisiting Plain Language, Technical Communication. *The journal of the Society for Technical Communication*. Vol. 47. No. 2.

Clarity. (2017). *What is plain language?* Recuperado de: http://www.clarity-international.net/what-is-plain-language/ [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Clinton, W. (1998). *Memorandum for the heads of executive departments and agencies*. Estados Unidos de Norteamérica: Recuperado de: http://www.plainlanguage.gov/whatisPL/govmandates/memo.cfm [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

PLAIN (Plain Languaje Association International). (2017). *What is plain language?*, documento electrónico disponible en: http://plainlanguagenetwork.org/plain-language/what-is-plain-language/ [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

St. John, Maggie J. (2005). "Citizen's language. Plain Language in Mexico". *Clarity*. No. 53. pp. 39-40.
Valdovinos, C. (2006). "Lenguaje Ciudadano, para que el gobierno se dé a entender". *Política Digital*. No. 32. pp. 30-31.

Libertad de expresión

La libertad de expresión puede definirse como la facultad para manifestar y difundir ideas, opiniones o información por cualquier medio y sin interferencia, independientemente de las fronteras geográficas (Hugelier 2010: 61).

La libertad de expresión constituye un derecho fundamental, que se ha consignado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 19 establece que:

> Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Las leyes internacionales y regionales también han consignado esta libertad: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y la Convención Europea sobre Derechos Humanos, que ha establecido, en su Artículo 10, que la libre circulación de ideas debe ocurrir "sin la interferencia de autoridad pública"[24] (Barendt, 2005: 1). En México, esta libertad está consignada en los artículos 6 y 7 de la CPEUM.

La libertad de expresión, desde una acepción amplia que trasciende el simple derecho de manifestar la opinión propia, se desdobla en, al menos, dos dimensiones básicas. Por un lado, la facultad de *buscar y recibir información*; y por el otro, la facultad de *expresar información*. Ambas guardan una estrecha relación con la transparencia, entendida como el resultado de poner a la vista datos de interés público para cualquiera que se interese en ellos. La transparencia, entonces, concebida como la vitrina de las instituciones políticas, permanece incompleta y falta de utilidad si no se apoya sobre ambas dimensiones de la libertad de expresión: ¿de qué sirve poseer información si está vedado el derecho de difundirla?, ¿de qué sirve la posibilidad de expresarse si está restringido lo que se puede saber, lo que constituye la materia prima

24 Esta y el resto de las citas son traducciones propias.

de esa expresión? Lo primero equivaldría a correr un velo sobre la vitrina; lo segundo, mantenerla abierta, pero colocando en ella solo aquello que fuera aprobado por la autoridad, lo que no causara cuestionamientos, expresando una noción falsa o incompleta del verdadero estado de las cosas. La expresión se vuelve entonces una herramienta para la transparencia, pero también el instrumento con el que esta se cristaliza y cobra utilidad. La disponibilidad de la información pierde su razón de ser si no se expresa de alguna manera.

Hay una conexión indisoluble entre libertad de expresión y transparencia como característica de las sociedades democráticas; de hecho, puede decirse que el impulso que ha cobrado la transparencia como reclamo actual tiene su origen en la demanda liberal del derecho a la expresión.

Durante la era previa a la invención de la imprenta y de la prensa escrita era relativamente sencillo controlar la difusión de las ideas y la circulación de la información, que únicamente tenía a los manuscritos como vehículo (Roberts, 2005: 9; Pettegree, 2014). Una vez que la prensa comenzó a mostrar su potencial para detonar la discusión de los asuntos públicos, comenzó a surgir la tensión entre el endurecimiento de las regulaciones que pretendían restringir la expresión y la disputa por el impulso a la libre circulación de las ideas, enmarcada en los movimientos revolucionarios de los siglos XVII y XVIII. Las revoluciones liberales supusieron un golpe certero a la idea absolutista del silencio y exaltaron al ciudadano como centro de la vida pública y a la defensa de sus derechos como razón de ser del Estado. El establecimiento de límites a los gobernantes y la defensa de los derechos y las libertades del individuo frente al poder, colocaron en el centro la capacidad de autodeterminación.

Es hija de la revolución liberal, entre otras, la reivindicación de la libre expresión y la difusión sin cortapisas de las ideas, pero también la publicidad de los actos públicos, emparentando así a la libertad de expresión con las versiones primigenias del derecho a la información y la transparencia.

Los cuatro argumentos fundamentales, producto de las revoluciones liberales y de la larga lucha contra el poder absoluto, que se han esgrimido desde entonces para impulsar la libertad de expresión son, siguiendo a Barendt (2007), los siguientes: la necesidad de la deliberación como medio para alcanzar la verdad, el libre discurso como un aspecto de la realización de los individuos, la argumentación como instrumento para la participación ciudadana en las democracias y la expresión como herramienta para exponer los errores y deficiencias de las autoridades. Desde la literatura mexicana, Carbonell (2014) también ha realizado una taxonomía similar de argumentos que fundamentan la libertad de expresión.

John Milton escribió en 1644, en la *Aeropagítica* una de las primeras y más intensas defensas de la libertad de expresión y denuncia contra la censura, tomando como referente la libertad discursiva que prevaleció en la Grecia clásica. Para Milton, todos los puntos de vista tenían que ser expresados y considerados para poder alcanzar la verdad, que se impondría a sí misma sobre el error. Ello constituiría un proceso en el que el Estado no debería tener intervención.

Posteriormente, John Stuart Mill, en sus reflexiones sobre la libertad publicadas en 1858, definió, de manera precisa, la relevancia de la libre expresión de las ideas para la formación de la opinión pública. El valor de la deliberación está dado en tanto instrumento para el progreso social y el desarrollo intelectual de los individuos y de la civilización. El intercambio de ideas es un arma contra los dogmas y las creencias erróneas: limitar la expresión de las opiniones se basa en una presunción errónea y dañina de infalibilidad, según la cual el que limita la expresión se asume el dueño de la verdad absoluta. El riesgo de todo esto, señala Mill, es que ni los individuos ni las épocas pueden ser infalibles: "toda época ha sostenido opiniones que las épocas posteriores han demostrado que eran no sólo falsas, sino absurdas" (Mill, 2000: 79). Para Mill, la búsqueda de la verdad a través de la deliberación no se refiere a una cuestión meramente filosófica, sino que encuentra una manifestación en las políticas gubernamentales que proscriben o fomentan elementos tan tangibles como, por ejemplo, el libre mercado o determinado subsidio (Barendt, 2005: 8). La clave, para Mill, está en que, para lograr una deliberación efectiva, quienes se ven involucrados en la argumentación no solo deben defender su postura, sino entender lo que subyace a ella, haciendo a los individuos capaces de corregir y completar sus opiniones a partir de la comparación con otras. Para lograr todo ello debe existir la máxima libertad de expresión pues solo así es posible empujar los argumentos hasta sus límites lógicos (Mill, 2000: 78-9). En una línea de argumentación emparentada, Habermas articula su retrato de la esfera pública como espacio de deliberación por excelencia, cuya culminación en el siglo XVIII coincide con la expansión de la protección normativa de la libertad de expresión, que constituye, junto con la publicidad, prerrequisito para el debate crítico y racional sobre los asuntos de interés público. Esta argumentación, conocida como la creación del mercado de ideas, también fue reconocida por el juez estadounidense Oliver Holmes.

El segundo gran argumento para la libertad de expresión es que esta constituye un aspecto fundamental para la plena realización de los individuos (Barendt, 2005: 13). La reivindicación que hace Mill de esta libertad también subraya esta argumentación: para el autor, la autonomía individual, componente necesario para la felicidad, se ejerce a través de las libertades, entre las que

la libertad de expresión ocupa un papel central para el desarrollo intelectual (Mill, 2000: 99). La libertad de expresión es, bajo esta línea, un fin en sí mismo que permite a los seres humanos, como sujetos racionales, ejercitar sus capacidades de raciocinio y lógica y autorrealizarse a través de la manifestación de la personalidad de manera oral o escrita. Como señala Barendt (2005: 13), esta argumentación considera que "las restricciones sobre lo que se nos permite decir, escribir (…), oír o leer inhiben nuestra personalidad y nuestro crecimiento. El derecho de expresar creencias y actitudes refleja y representa lo que constituye al ser humano". En esta justificación de la libertad de expresión encuentra su razón de ser la concepción deliberativa de la democracia.

La tercera línea argumentativa refiere a la libertad de expresión como un elemento habilitador para la participación ciudadana. Esta justificación para la protección de la libre expresión, utilitaria y consecuencialista, está ya esbozada en la Primera Enmienda, atribuida a James Madison, que se realizó en 1791 a la Constitución de los Estados Unidos estableciendo que bajo ninguna circunstancia ni legislación la libertad de expresión puede coartarse. La racionalidad detrás de esta enmienda es que la libre expresión puede "motivar la democracia y desmotivar la opresión" (Hugelier, 2010: 68). En la interpretación y la defensa de la Primera Enmienda que realizó el filósofo Alexander Meiklejohn se tiende una línea directa entre la libre expresión y la participación efectiva de las personas para construir una democracia, concebida como un gobierno en el que todas las personas, incluidas las minorías, serán tratadas con el mismo respeto y tienen los mismos derechos de participación. Así, las mayorías no pueden restringir el derecho de ningún grupo a participar en el debate público ni a expresar su disenso (Barendt, 2005: 18–20). El vínculo entre libertad de expresión y democracia persiste tan sólido en el pensamiento político actual como en el clásico. De hecho, todas las definiciones de la democracia liberal incluyen, como condición o precondición, la existencia de libertad de expresión (Dahl, 1989), la disponibilidad de alternativas de información (Morlino, 2007; Diamond y Morlino, 2005) o el respeto a las libertades (Collier y Levitsky, 1997) como elementos que la definen, en tanto posibilitan la celebración de elecciones libres y competidas, desde la visión más minimalista de este régimen. También, la libre expresión de las personas permite a los gobiernos conocer de manera más precisa las demandas y necesidades más urgentes de atender, logrando así un gobierno más eficaz.

Finalmente, la cuarta argumentación que se ha dado para la defensa de la libertad de expresión es su potencialidad como elemento de vigilancia y mecanismo de denuncia. En esta acepción, la libertad de expresión se toca con la libertad de prensa: la facultad para difundir, sin temor a represalias,

asuntos de interés público, especialmente los que refieren a abusos de poder o actos ilegales cometidos por los gobernantes. La expresión libre y pública de cualquier asunto que ataña a la sociedad, aun si es únicamente como posibilidad, representa una forma de control del comportamiento, de contener a los funcionarios públicos dentro del marco de sus deberes y obligaciones. Estas ideas, esbozadas en la concepción que tenía Jeremy Bentham del tribunal de la opinión pública (e indirectamente en su propuesta arquitectónica del Panóptico), se basan en el poder coercitivo del ojo público y de la reputación.

La libertad de expresión en la prensa, en ese sentido, supone un fuerte alegato en contra de la censura, que representa un obstáculo para la vigilancia del poder y un refugio para la arbitrariedad de los poderosos. La prensa, desde sus orígenes, y en tanto instrumento por excelencia para la difusión de las ideas, resultó clave para concretar la potencialidad de la expresión como dispositivo de vigilancia: aunque la mayor parte de los primeros periódicos surgieron gracias al financiamiento de actores adinerados o directamente de la corona, rápidamente mostraron su potencialidad: "la prensa, así como podía servir al príncipe, también podía morderlo" (Pettegree, 2014: 76).

En la que se considera la primera ley de transparencia, la Real Ordenanza Sueca de 1766, se refleja la conquista de espacios de la prensa como centro de lo que en ese entonces se conocía como el derecho a la información. Anders Chydenius, diputado sueco y artífice de esta ley, buscaba crear un instrumento para vigilar de cerca a los funcionarios gubernamentales y limitar sus ineficiencias y abusos. Es llamativo que la Ordenanza surgió en un momento en el que la prensa estaba pugnando por mayores libertades en el Parlamento; de hecho, el nombre completo del documento es la Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas. Esta ley aseguraba, por un lado, el libre acceso a las actas y los documentos gubernamentales, y por otro, garantizaba la prensa libre, estableciendo la libertad de expresión y la eliminación de la censura al abolir la Oficina del Censor. No es casual que la prensa fuera el mayor protagonista en el debate a favor de la libertad de expresión y el derecho a la información. Chydenius sabía bien del poder de resonancia que podía ejercer una prensa que accediera a los documentos oficiales. Al establecer el derecho de acceso a los archivos gubernamentales, lo que se buscaba, indirectamente, era la difusión de los asuntos de interés público y un mejor conocimiento del quehacer del gobierno. La prensa, como ningún otro actor, podía llevar a cabo esta labor de difusión. Sin libertad de prensa, la población difícilmente podría conocer las decisiones y acciones que adoptaban los gobiernos.

En la misma línea argumentativa que coloca a la libertad de expresión como instrumento de vigilancia se inserta la conocida afirmación de Louis

Brandeis, juez estadounidense, respecto del poder de la luz del sol como el mejor de los desinfectantes. La existencia de archivos y documentos gubernamentales es ociosa si no existe la posibilidad de sacarlos a la luz; los actos de gobierno deben llevarse a cabo ante la mirada pública, para su conocimiento y discusión. También, Brandeis señaló que las fuerzas deliberativas debían prevalecer sobre la arbitrariedad (Barendt, 2005: 18).

Ahora bien, a pesar de las virtudes de la libertad de expresión, siempre queda abierto el debate de si esta debe ser absoluta. Todos los pensadores reconocen que existen ciertos límites que la libre expresión no debe traspasar. John Milton reconocía que en la libre expresión no debía admitirse blasfemia; y John Stuart Mill, aunque es partidario de una libertad prácticamente total, cuya única barrera, al igual que la del resto de las libertades, el principio del daño. Para Mill, la restricción de la libertad solo se admite cuando esta daña los intereses de otra persona; por lo demás, en todos los ámbitos que solo tocan a uno mismo, y que recaen en el propio individuo, la libertad es absoluta, y el individuo, soberano (Mill, 2000). Por su parte, Bentham señaló que la publicidad de las ideas debía limitarse cuando ofendiera a alguien inocente o favoreciera a los enemigos. La tensión que se tiende precisamente entre la libre expresión y la ofensa, la difamación o la calumnia es una de las más complejas. Por un lado, se han creado legislaciones específicas que sancionan a las expresiones que provocan estos daños; por otro, las posturas más liberales señalan que la calumnia conlleva un costo reputacional que sanciona a quien la comete.

Este debate se manifestó plenamente en la controversia entre el *New York Times* y L.B. Sullivan, comisionado de Alabama, en 1964, originando lo que se conoce como "Doctrina de la real malicia". Cuando el *NYT* publicó un reportaje donde denunciaba actos de racismo y segregación cometidos por la policía contra un grupo de manifestantes liderados por Martin Luther King, Sullivan, como responsable de los actos de la policía, inició un proceso judicial que escaló varias instancias hasta llegar a la Corte Suprema, la que, en voz del juez William Brennan, señaló que, desde su interpretación de la Primera Enmienda, el gobierno no podría prohibir la expresión de una idea simplemente porque la sociedad la encuentra ofensiva o desagradable, así, la expresión del diario era totalmente válida. Durante la discusión de la sentencia, que produjo una doctrina emblemática para la interpretación de la libertad de expresión, incluso hubo posturas más radicales, que señalaban que los periodistas podían expresar incluso falsedades y mentiras de quien estuviera en el poder y gozar inmunidad total al amparo de la Primera Enmienda, pues todo se resolvería en el debate público: poner en juego la propia reputación fungiría como control sobre los periodistas. Aunque la posición moderada

se antepuso a la radical, la "Doctrina de la real malicia" estableció que los poderosos debían soportar la crítica, la inexactitud e incluso la falsedad, siempre y cuando, quien lo escribiera no operara con malicia.

En el repertorio jurídico internacional contemporáneo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha dictado más de quince sentencias en materia de libertad de expresión, de las que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ha decantado una serie de estándares fundamentales subrayando la centralidad de esta prerrogativa al constituir un medio de autodefinición para poder construir el modelo de sociedad al que se aspira, un instrumento imprescindible para el funcionamiento de la democracia y un ingrediente para el ejercicio de otros derechos (Pou, 2013: 913–14).

Dentro de las recomendaciones internacionales destaca la urgencia que se ha manifestado respecto a la eliminación de las llamadas leyes de desacato o restrictivas de la libre expresión. A pesar de estas recomendaciones, actualmente aún se escuchan alegatos atacando la libertad de expresión cuando lo que se manifiesta incomoda, y peor aún, todavía es posible encontrar vigentes leyes que restringen la libertad de expresión, incluso en democracias electorales que, ante nuevos problemas, como la lucha contra el terrorismo o el crimen organizado, han reaccionado acotando el margen de expresión. A ese respecto, la Corte IDH ha señalado que la preservación del orden público no puede justificar la restricción de lo que se puede expresar, porque ello contraviene el principio de que "una democracia que funciona adecuadamente constituye la mayor garantía de orden público" (CIDH, 1994, 209). La existencia de estas leyes se ha declarado incompatible con los sistemas más amplios de protección a los derechos. En ese sentido, la libertad de expresión constituye uno de los eslabones que potencian y se conjugan con todo el entramado de derechos, entre los que el derecho a la información es fundamental. La transparencia, como "la otra cara de la moneda de la libertad de expresión" (Hugelier 2010), se beneficia por la amplitud con que esta se ejercita, o se descalabra por las restricciones que se le colocan. ***Grisel Salazar***

Para saber más:

Barendt, E. (2005). *Freedom of Speech*. Oxford: Oxford University Press.

Carbonell, M. (2014). "El fundamento de la libertad de expresión en la democracia constitucional". En H. Vázquez (ed.), *Cátedra Nacional de Derecho Jorge Carpizo*. Ciudad de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

CIDH. (1994). *Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Washington DC. CIDH.

Collier, D. & Levitsky, S. (1997). "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research". *World Politics*. Vol. 49, No. 3. pp. 430-451.
Dahl, R. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid. Tecnos.
Diamond, L. & Morlino, L. (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore. The Johns Hopkins University.
Hugelier, S. (2010). "Freedom of Expression and Transparency: Two Sides of One Coin". *Jura Falconis*. Vol. 47, No. 1. pp. 61-91.
Mill, J. S. (2000). *Sobre la libertad*. Madrid. Alianza Editorial.
Morlino, L. (2007). "Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?". *Revista de Ciencia Políca*. Vol. 27, No. 2.
Pettegree, A. (2014). *The Invention of News: How the World Came to Know About Itself*. Londres. Yale University Press.
Pou, F. (2013). "La libertad de expresión y sus límites". En E. Ferrer Mac-Gregor (ed.), *Derechos humanos en la Constitución: Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*. México: Fundación Konrad Adenauer - Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Roberts, A. (2005). *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge: Cambridge University Press.

Máxima publicidad

El principio de máxima publicidad[25] implica que toda la información en posesión de cualquier autoridad, órgano, organismo o entidad federal, estatal o municipal es pública, salvo que caiga en una de las hipótesis de reserva previstas en las leyes correspondientes. Este principio implica un cambio en la concepción de la información gubernamental, ya que anteriormente existía la prevalencia del secreto administrativo[26] y con él el manejo discrecional de la información. Ello suponía negar sistemáticamente cualquier solicitud de información por parte de los gobernados y menos aún dar cuenta de las razones de la acción gubernamental. Además, era una práctica que permitía que la clase política y la burocracia se apropiaran de los archivos y documentos como si fueran parte de su patrimonio.

El principio de máxima publicidad de la información gubernamental modifica esta antigua concepción y establece que toda la información debe considerarse como un bien público. De alguna manera hace de las organizaciones gubernamentales una especie de gran biblioteca donde cualquier persona puede obtener acceso a documentos que ahí se generan, usan, procesan o conservan.

25 En México, la reforma de 2007 lo introdujo de manera explícita en la CPEUM.

26 Al respecto Fernández Ramos ha escrito: "el secreto administrativo cumple con una clara función de separación de la Administración en la relación con la sociedad [...]. El dominio de la regla del secreto administrativo es tan consustancial al sistema que no pareció necesario imponerlo en una norma general: sencillamente se sustenta en la ausencia de una regla de comportamiento general y objetiva, así como el impreciso deber estatutario de discreción de los empleados públicos. Ahora bien, la ausencia de una interdicción general de la Administración a comunicar a los ciudadanos los documentos que están en su poder […] determina que más que un principio general de secreto, deba hablarse de una discrecionalidad amplísima para admitir o denegar —en cada caso— el acceso a la documentación administrativa. El resultado natural de esta discrecionalidad es, por un lado, el de una administración 'pudorosa' que aparece formalmente como celosa guardiana de las informaciones relativas a su organización y a su actividad […] pero esta también, al mismo tiempo y no en menor medida, una administración 'confidente' para con los grupos con conexiones internas en el aparato administrativo" (Fernández, 1997: 21).

Ahora bien, la modificación institucional y cultural que supone el principio de máxima publicidad implicaba vencer fuertes resistencias. Por ello, en las leyes existe una regla que establece que en la interpretación del derecho de acceso a la información debe prevalecer el principio de máxima publicidad. Aunque técnicamente esta regla puede parecer redundante, tiene un valor político claro, en tanto orienta con precisión la nueva lógica que debe imperar en el manejo de la información.

El principio de máxima publicidad tiene tres implicaciones concretas. La primera es que obliga a una interpretación restrictiva de las excepciones en los ámbitos legislativo, administrativo y judicial, es decir, que la construcción y la interpretación deben hacerse de forma restrictiva. La segunda es que toda decisión negativa debe ser motivada y corresponde al Estado la carga de probar que la información no puede ser relevada por afectar un interés jurídicamente protegido en una ley (formal y material). La tercera, que, en caso de duda razonable sobre la reserva o confidencialidad de un documento, deberá privilegiarse su divulgación, en su defecto, generarse una versión pública. De manera más amplia, el principio de máxima publicidad de la información tiene un aliento mucho más amplio. Así:

> Si entendemos que este supone maximizar el uso social de la información dentro de la organización gubernamental implica necesariamente una política pública orientada a este propósito, es decir, a darle sentido, orden y utilidad a la información que maneja el gobierno. A esto es lo que se denomina una política de transparencia. Esta no se limita a proveer el acceso a la información, sino que supone un replanteamiento completo de la manera en que las organizaciones públicas seleccionan, diseñan, implementan, gestionan y evalúan las políticas públicas. La transparencia va así mucho más allá del derecho a la información e implica modificaciones más profundas que el mero cumplimiento formal del acceso a la información. Se trata de una auténtica "revolución de largo aliento en la manera de ejercer el poder y que, por ello, implica enormes dificultades políticas y técnicas (López, 2004: 23).

Sergio López Ayllón

Para saber más:

Merino, M. (2008). "La transparencia como política pública, más allá del acceso a la información". En John M. Ackerman (ed.) *Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México. pp. 240-262. Siglo XXI.

López, S. (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6 de la Constitución mexicana* en Serie de cuadernos de transparencia Núm. 17 del Instituto de Acceso a la Información Pública. Ciudad de México.

Zepeda, J. (2004). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política mexicana* en Serie de cuadernos de transparencia Núm. 4 del Instituto de Acceso a la Información Pública. Ciudad de México.

Fernández, S. (1992). *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid. Marcial Pons.

Mecanismos de rendición de cuentas

Son los medios establecidos para determinar si las responsabilidades delegadas por los ciudadanos o por una autoridad han sido desempeñadas de manera satisfactoria por los agentes (Dubnick y Romzeck, 1998). Si bien la rendición de cuentas en abstracto es algo difícil de observar, medir y cuantificar, al referirnos a los mecanismos de rendición de cuentas es posible identificar instituciones e instrumentos concretos, que son los que, si operan efectivamente, garantizan el control ciudadano sobre los gobernantes. Este tipo de mecanismos pueden ser las elecciones libres, la competencia entre partidos, la división y contrapeso de poderes y la influencia e información de las organizaciones civiles. Es posible identificar los mecanismos de rendición según su tipo y objetivo separándolas principalmente en cuatro dimensiones:

1) *Mecanismos de rendición de cuentas vertical*: ven a los ciudadanos controlando a los gobiernos mediante los mecanismos electorales y de representación. Por ejemplo, la competencia entre partidos o elecciones libres.
2) *Mecanismos de rendición de cuentas horizontales*: se interesan por los controles entre instituciones del Estado. Por ejemplo, la división de poderes o los organismos autónomos.
3) *Rendición de cuentas social*: ven el control ciudadano en la activación de los medios de comunicación y de la sociedad civil organizada. Por ejemplo, los medios de comunicación.
4) *Rendición de cuentas intergubernamental*: mecanismos que, dentro de las organizaciones públicas, existen para que funcionarios públicos y agencias de gobierno rindan cuentas, que incluyen el acceso a la información pública, el control interno y las evaluaciones de funcionarios, agencias y programas públicos. Por ejemplo, establecer responsables claros en acciones de gobierno que involucren a los tres niveles de gobierno.

Guillermo M. Cejudo

Para saber más:

Cejudo, G. (2012). *Rendición de Cuentas Intergubernamental en un sistema federal*. Cuaderno sobre rendición de cuentas núm. 4. Ciudad de México: Secretaría de la Función Pública.

Dubnick, M. & Romzek, B. (1998). "Accountability". En Shafritz, J. (ed.), *International Enciclopedia of Public Policy and Administration*. Nueva York. Westview Press.

Medio de defensa

Los medios de defensa son mecanismos jurídicos con los que cuenta el gobernado para hacer frente a la actividad u omisiones de las autoridades; se comprenden en las formalidades esenciales del procedimiento, y lo resuelto en esas controversias es obligatorio para los que intervinieron en las mismas. Por lo que la referencia de la LGTAIP a los medios de defensa implica que si se está tramitando alguno ante el Poder Judicial los recursos de revisión o inconformidad serán desechados. ***Rosa María Cano***

Medio para recibir notificaciones

En materia de transparencia y acceso a la información pública, se entiende como las vías legalmente establecidas a través de las cuales la autoridad le puede hacer llegar avisos o resoluciones a los particulares en el marco de un procedimiento o solicitud. Las leyes en la materia (la LGTAIP y LFTAIP) contemplan diferentes medios de notificación que pueden ser utilizados por las autoridades como el correo electrónico o convencional, la PNT, de manera personal en las oficinas de las unidades de transparencia o notificación por estrados. (Véase en la entrada *notificación por estrados* de este diccionario.) ***Víctor Sánchez***

Modalidad de entrega

Es el formato mediante el cual el sujeto obligado brinda acceso a la información pública al solicitante que la requirió. Entre los medios más comunes se encuentran la consulta directa, la expedición de copias simples o certificadas, en archivo electrónico a través de la PNT o mediante la reproducción en cualquier otro medio, incluidos aquellos que resulten aplicables derivados del avance de la tecnología. En todo caso, el particular tiene derecho a decidir cómo quiere acceder a la información solicitada y el sujeto obligado deberá privilegiar el acceso por el medio elegido, en caso de que no sea posible realizar la entrega de información por la modalidad que sugirió el solicitante, deberá proponer otras. ***Marcela Vázquez***

Modalidad de envío

Modo en el que el sujeto obligado hace llegar la información pública al solicitante, esto puede ser al domicilio señalado por el particular para recibirla, vía correo electrónico, por correo postal certificado o mensajería; asimismo, el envío de la información puede realizarse a través del sistema de solicitudes de acceso a la información de la PNT. Cuando el envío tenga costo, la información se hará llegar una vez que el solicitante acredite su pago respectivo. El sujeto obligado deberá privilegiar la forma de envío señalada por el particular en su solicitud de información. La modalidad de envío, a diferencia de la modalidad de entrega, implica la manera en que se hace llegar la información al solicitante y no el formato en que se entrega o reproduce. ***Marcela Vázquez***

Modalidad de reproducción

Medio por el que el sujeto obligado reproduce la información pública requerida de acuerdo con la elección del solicitante. Las modalidades de reproducción más comunes son: electrónica, copia simple y copia certificada. El solicitante debe expresar la modalidad de reproducción de su preferencia al presentar su solicitud de información. Ésta puede implicar un costo si excede las veinte hojas simples (art. 141, LFTAIP), el cual debe apegarse a las cuotas de acceso señaladas por la normatividad aplicable. ***Marcela Vázquez***

Motivar

El artículo 16 constitucional señala que todas las autoridades, incluyendo los OG como el INAI, tienen la obligación de fundar y motivar sus actos. La jurisprudencia de la SCJN señala que dicha obligación consiste en citar de manera específica la ley exactamente aplicable al caso, así como en expresar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan considerado para la emisión del acto y la adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables. De modo que los sujetos obligados y los OG al documentar el ejercicio de sus competencias como mandata el artículo 6º de la Constitución deben fundar y motivar sus decisiones. Motivar significa establecer las circunstancias específicas que llevan a la aplicación de tal o cual precepto legal. Es el argumento que justifica la adecuación entre las conductas y las normas; se trata de las razones de aplicación de un supuesto normativo al caso concreto. La SCJN ha definido la motivación como las consideraciones lógicas que demuestren la aplicabilidad de una norma a un caso concreto.
Ana Elena Fierro

Negativa de acceso a la información

La negativa de acceso a la información ocurre cuando una autoridad pública no emite una resolución o niega o limita el acceso a información solicitada. Una negativa de información debe ser fundada y motivada por la autoridad y algunas de las razones pueden ser: la inexistencia de la información, la incompetencia del sujeto obligado o la clasificación de la información como confidencial o reservada. Si las razones de la negativa son consideradas como insuficientes por el solicitante es posible interponer un recurso de revisión ante el órgano garante. ***Humberto Trujillo***

Notificación

Es un término jurídico que se utiliza para referirse al acto mediante el cual una autoridad jurisdiccional o administrativa da a conocer una resolución u acción a una persona que tiene interés jurídico en ella, a través de los medios permitidos por la ley. Algunos procedimientos jurídicos o administrativos requieren que las partes sean notificadas respecto a actos y resoluciones, para que los mismos surtan efectos y para garantizar que se respeten los medios de defensa de los individuos. Para conocer los mecanismos que pueden utilizar las autoridades para llevar a cabo las notificaciones se puede consultar en este mismo glosario la entrada: *medio para recibir notificaciones*. ***Víctor Sánchez***

Notificación por estrados

Medio que puede utilizar la autoridad para darle a conocer a un particular una resolución o aviso, en el cual se colocan los documentos que contienen las notificaciones en un lugar visible y accesible dentro de las oficinas de la autoridad que emite las mismas. Por lo general se utilizan tableros de avisos o carpetas colocadas en las entradas de los inmuebles, en donde se publican los documentos por un plazo determinado, para que sean consultados por los interesados. Este medio se utiliza en casos excepcionales cuando el particular no señala un domicilio u otro medio para ser notificado. En materia de transparencia y acceso a la información es posible considerar la notificación por estrados como medio de notificación, cuando los particulares no señalan otro medio o dirección para recibir notificaciones. ***Víctor Sánchez***

Objetividad

Este concepto hace referencia a la cualidad del objetivo. Es decir, que cualquier opinión o referencia a un objeto debe limitarse a sus cualidades observables sin que se refleje una afinidad, opinión o creencia personal. La objetividad es uno de los principios que rige el funcionamiento de los OG, ya que como señala el artículo 8 de la LGTAIP estos deberán ajustar su actuación a los presupuestos de ley que deben ser aplicados al analizar un caso en concreto y resolver todos los hechos prescindiendo de las consideraciones y criterios personales. Esto significa que, si un organismo garante emite sanciones o recomendaciones a un sujeto obligado, estas deben estar apegadas a los criterios normativos que marca la ley, sin que exista un criterio valorativo que siga u obedezca a las preferencias de las personas que conforman un OG.
Marcela Vázquez

Obligaciones de transparencia

Las obligaciones de transparencia dentro de la LGTAIP se refieren a aquella información pública que debe ser accesible a través de los portales de internet de los sujetos obligados. Todo sujeto obligado debe publicar sin necesidad de mediar solicitud alguna por parte de los particulares la información respecto de sus principales competencias, así como la relativa al ejercicio de los recursos públicos que se le han asignado. Las obligaciones de transparencia resultan de concretar el principio de publicidad. Este principio se traduce en establecer obligaciones directas de transparencia para todos los órganos del Estado. En una democracia el principio de publicidad supone la obligación del gobierno a contar con una política pública que debe estar orientada a maximizar el uso social de la información, tanto fuera como dentro de la organización gubernamental. Como

López Ayllón señala, el derecho de acceso a la información implica una política la transparencia que no debe quedar limitada a proveer de mecanismos de simple petición de información, sino que supone un replanteamiento completo de la manera de recabar, generar, gestionar, conservar, usar y aun destruir la información del Estado mexicano (López, 2017); y también, el establecimiento de obligaciones específicas en la materia para todos los órganos del Estado. Al hablar de las obligaciones de transparencia dentro de un Estado democrático debemos distinguir las obligaciones generales de transparentar la información a fin de garantizar el derecho humano al acceso a la información pública y las disposiciones legales que establecen de modo particular las denominadas obligaciones de transparencia.

Se entiende al gobierno transparente como aquel que no solo cuenta con una ley de acceso a la información, sino que tiene la obligación legal de hacer públicas sistemáticamente sus acciones y ofrecer información a la población acerca de políticas, decisiones y resultados obtenidos (López, 2006). De modo que las obligaciones de transparencia, como señala Mauricio Merino, se deben ver reflejadas en la implementación de toda una política de transparencia que se refiere a las decisiones y procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental (Merino, 2006: 128). Se busca que las obligaciones de transparencia se conformen como una herramienta que regula el uso de la información como un bien público (Salazar, 2006).

Una política que implemente las obligaciones de transparencia de forma clara y decidida debe permitir reducir el problema de agencia que es una constante de todo ente colectivo como es el gobierno. En efecto, los incentivos del actuar de los servidores públicos (permanecer en el puesto, realizar su trabajo de forma fácil, o beneficiarse indebidamente, por ejemplo) no se encuentran alineados con los objetivos del Estado, a saber, implementar políticas públicas eficientes y eficaces; colmar los fines y principios constitucionales incluidos los derechos humanos. De ahí que el establecimiento de obligaciones de transparencia ahorrará a los órganos encargados del control de las actividades de los servidores públicos parte de los costos de monitorear las acciones gubernamentales a fin de cerciorarse que estén alineados con los fines constitucionales, toda vez que estarán obligados a hacer públicas todas sus decisiones. Ello permite que las personas participen en el monitoreo de la actividad gubernamental con menores costos. Lo anterior idealmente incentiva a la vez su participación en el quehacer público. Ahora bien, las políticas para implementar las obligaciones de transparencia implican un gran cambio en la manera de entender la acción gubernamental

y las rutinas burocráticas por lo que deben tener un acompañamiento importante a través del fortalecimiento institucional de manera que se logre el cambio cultural necesario de la secrecía al trabajo transparente.

En este sentido la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA ha hecho hincapié en la importancia de las obligaciones de transparencia al señalar que la información que está bajo custodia, administración o tenencia del Estado; la información que el Estado produce o que está obligado a producir; la que está bajo poder de quienes administran los servicios y los fondos públicos, únicamente respecto de dichos servicios o fondos; y la que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones debe estar disponible al público. Además, el derecho de acceso a la información "se refiere a toda la información significante, cuya definición debe ser amplia, incluyendo toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio" por el Estado, de modo que tiene la obligación de publicarla.[27] Asimismo, la Corte IDH en el Caso *García y familiares* sobre la materia, a propósito del *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile* (Sentencia de 19 de septiembre de 2006) establece que el derecho de acceso a la información en manos del Estado es un *derecho positivo*,[28] que se funda en el *principio de la máxima divulgación* y en el deber correlativo —la obligación positiva— del mismo Estado de suministrar la información que se le pida y probar cualquier excepción que pretenda alegar para no satisfacerla (Corte IDH, *Caso Reyes y otros vs. Chile*). Además destaca, dado que el derecho de acceso a la información se trata de "un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos", que esta obligación debe entenderse para todos los niveles de gobierno, poderes u órganos constitucionales o legales, de propiedad o controlados por el mismo gobierno, y organizaciones que operan con fondos públicos o que desarrollan funciones públicas.

La Corte IDH agrega que los órganos públicos tienen la obligación de difundir información sobre sus funciones y actividades —incluyendo su política, oportunidades de consultas, actividades que afectan al público, presupuestos, subsidios, beneficios y contratos— de forma rutinaria y proactiva, aun en la ausencia de una petición específica, y de manera que asegure que la información sea accesible y comprensible (CIDH, *Caso Reyes y otros vs. Chile*).

27 Véase: Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/basicos/RESUMEN_EJECUTIVO.pdf

28 Veáse el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrafo 76.

De modo particular, la jurisprudencia de la Corte Interamericana ha señalado, como obligación de todos los Estados, captar y recolectar toda la información necesaria para la formación de la memoria histórica sobre violaciones de derechos humanos y la información propia a los archivos policiales que debe crearse y conservarse para conocimiento público, en particular para los familiares de las víctimas. Esta obligación particular de transparencia resulta del reconocimiento del derecho a la verdad de los afectados. En México han comenzado a desarrollarse, por vía jurisprudencial, las obligaciones que el Estado debe cumplir para hacer efectivo el derecho a la verdad. Así ha señalado que no puede invocarse la facultad de reservar información cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad pues es obligación del Estado preservar el derecho a la verdad, no solo de las víctimas, sino de la sociedad en su conjunto:

> Máxime que estos supuestos no sólo afectan a las víctimas u ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican; de ahí que la publicidad de esa información se presenta como una parte integrante del derecho a la verdad, el cual no sólo se vincula con los familiares de las víctimas, sino con toda persona, ya que aquéllos y la sociedad deben ser informados de lo sucedido.[29]

El derecho a la verdad también impone obligaciones de transparencia específicas a los órganos del Estado pues se trata de situaciones de tal gravedad que resulta de interés público conocerlas y llevarlas a la justicia, de ahí que las causales de reserva relativas al sigilo en la persecución de los delitos no apliquen en estos casos sino prevalezca la obligación de informar a las víctimas y a la sociedad en general.

La CPEUM en su artículo 6° señala como obligación de todo órgano del Estado o de cualquiera que utilice recursos públicos documentar cualquier acto que derive de sus facultades, funciones o competencias. Así de este precepto constitucional se desprende que los órganos del Estado tienen la obligación de publicar toda la información que deriva del ejercicio de sus competencias; en caso de reservar información tienen el deber de fundar y motivar la negativa a dar la información a través de una prueba de daño en la que se justifique que la divulgación de esta información afectaría el interés público, la seguridad nacional o divulgaría información confidencial. Adicionalmente, de manera proactiva, los entes públicos tienen la obligación de publicar en medios electrónicos la información pública de oficio establecida por las leyes de transparencia, particularmente aquella referente al uso de recursos públicos e indicadores

29 Violaciones graves en derechos fundamentales y delitos contra la humanidad. Las investigaciones relativas no pueden clasificarse como confidenciales conforme a la LFTAIP. Vigente hasta el 9 de mayo de 2016.

para rendir cuentas. El título quinto de la LGTAIP desarrolla estas obligaciones específicas de transparencia. La exposición de motivos de la LGTAIP señala que el objetivo de establecer un listado de obligaciones de transparencia es fortalecer esta política pública al ofrecer un listado amplio, completo, detallado y preciso de información relevante y socialmente útil.

Además, señala que el principio de disponibilidad de la información establecido como guía de acción de todos los sujetos obligados implica que existe un listado de obligaciones a cargo de los sujetos obligados para poner de la manera más accesible y clara la mayor cantidad de información pública útil. Con el objetivo de contribuir con la transparencia y una adecuada y oportuna rendición de cuentas a través de la sistematización y publicación de información pública básica de oficio, establece la obligación de construir y actualizar los sistemas de archivo y gestión documental, así como adoptar nuevas tecnologías de la información para que las personas consulten de manera directa, sencilla y rápida la información pública.

Las obligaciones de transparencia comprenen asegurar que la información sea clara, oportuna, veraz y reutilizable, es decir, útil para la fiscalización y la toma de decisiones. Por ello, la LGTAIP señala que las obligaciones de transparencia deben cumplirse cerciorándose de:

1) La calidad de la información, es decir, debe ser veraz, confiable, oportuna, congruente, integral, actualizada, accesible, comprensible y verificable.
2) La accesibilidad de la información, esto significa que deben utilizarse diversos mecanismos para facilitar el acceso a la información en internet, atendiendo a las diversas capacidades de las personas; asimismo, deben existir módulos de información (LGTAIP, Exposición de motivos: 13-18).

Entre las obligaciones de transparencia establecidas en la LGTAIP se señala el deber de todos los sujetos obligados a seguir los lineamientos técnicos y formatos emitidos por el SNT de modo que se asegure la adecuada calidad de la información; incluyendo las medidas que garanticen el acceso sin discriminación (LGTAIP, art. 64). Además, determina que la información correspondiente a las obligaciones de transparencia debe actualizarse trimestralmente (LGTAIP, art. 62). También, establece la competencia de los OG de verificar de oficio o a petición de parte, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Para ello se ha facultado a los OG para recibir denuncias por el incumplimiento de las obligaciones de transparencia y sancionarlas. Dentro de las obligaciones establecidas en este apartado

también se encuentra el deber de los sujetos obligados de tratar los datos personales en su posesión adoptando los procedimientos adecuados para su procesamiento y guarda, así como garantizar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los titulares (LGTAIP, art. 68). Los capítulos II a V de la LGTAIP contienen el catálogo detallado de las obligaciones de transparencia. Tanto las obligaciones comunes a todos los sujetos obligados en el artículo 70 como las específicas que atienden a las particularidades de algunos de los sujetos obligados como son los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federal o local, los órganos autónomos, en particular los organismos de protección de los derechos humanos nacional y de las entidades federativas, órganos garantes del derecho de acceso a la información, instituciones públicas de educación superior, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, sindicatos, empresas productivas del Estado y personas físicas o morales que reciben recursos públicos. Estas obligaciones de transparencia se traducen en la denominada información pública de oficio. Para mayor información sobre obligaciones de transparencia veánse las entradas de *obligaciones de transparencia comunes* y *obligaciones de transparencia específicas* en este diccionario. ***Ana Elena Fierro***

Para saber más:

López, S. (2006). *La Constitucionalización del Derecho de Acceso a la Información: Una propuesta para el debate en Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario.* México. UNAM-IFAI. pp. 235-260.

——. (2017). "Artículo 6° Acceso a la información". En Cossio Díaz José Ramón (coord.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada I*. México. Tirant lo Blanch. pp. 230-234.

Merino, M. (2006). *Muchas políticas y un solo derecho en Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario.* México. UNAM-IFAI. pp. 128.

Salazar, P. (2006). *Reflexiones introductorias en Democracia, Transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*. México. UNAM-IFAI. pp. XV-XVI.

Obligaciones de transparencia comunes

Obligaciones de transparencia señaladas en el Título V, Capítulo II de la LGTAIP, que corresponden a la información pública que los diferentes sujetos obligados del ámbito federal, las entidades federativas y municipales –en correspondencia con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social– deben poner mínimamente a disposición del público, de manera permanente

y actualizada, en sus sitios de internet respectivos. Este tipo de información deberá satisfacer el principio de máxima publicidad y deberá cubrir los procesos, estructura orgánica, directorio, indicadores, metas, objetivos, información financiera, programas, trámites, estadísticas, entre otros temas, en función de las atribuciones y obligaciones de cada sujeto obligado. Estas obligaciones de transparencia permiten transparentar homologadamente la gestión de los sujetos obligados y favorecen la rendición de cuentas a los ciudadanos. Su actualización deberá realizarse puntualmente de acuerdo a lo estipulado en la normatividad aplicable. ***Marcela Vázquez***

Obligaciones de transparencia específicas

Información pública que, de acuerdo con la normatividad aplicable, cada sujeto obligado, en función de su naturaleza jurídica y de acuerdo a sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, debe poner a disposición del público, de manera permanente y actualizada, en sus sitios de internet respectivos. En el Capítulo Tercero y Cuarto del Título Quinto de la LGTAIP son señaladas las obligaciones de acuerdo a las particularidades de algunos de los sujetos obligados que son: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (federales o locales), los OCA como el INE y organismos públicos locales electorales de las entidades federativas, los organismos de protección de los derechos humanos a nivel federal y local, las instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía, los partidos políticos nacionales y locales, los fideicomisos y fondos públicos, los sindicatos y las personas físicas y morales que reciben recursos públicos. De esta forma, las obligaciones específicas complementan a las obligaciones comunes al establecer el tipo de información que debe proporcionar cada uno en particular. ***Marcela Vázquez***

Opacidad

En su sentido más básico, la *opacidad* hace referencia a objetos o procesos que se mantienen oscuros o cuyas propiedades no son verificables o manifiestas. Decimos que algo es opaco en la medida en que es difícil o imposible apreciar la forma en que el objeto se constituye o en tanto no se pueden apreciar sus características. En el ámbito del gobierno y la administración pública, la opacidad es la falta parcial o completa de claridad y transparencia en las decisiones y políticas públicas, las leyes y procedimientos, las organizaciones, los presupuestos y demás componentes de la estructura y acción del Estado. Es importante anotar que lo opaco no es propiamente el objeto como tal, sino la información sobre sus características, peculiaridades y propósitos. Así, por ejemplo, nos referimos a

estructuras o políticas públicas opacas si la información con que contamos sobre ellas es incompleta, inexistente, confusa, irrelevante, reservada, inoportuna o no puede verificarse.

De acuerdo con Rabotnikof (2005), uno de los sentidos históricos de *lo público* refiere a aquello que es manifiesto, ostensible o que está a la vista de todos. En oposición, lo privado se relaciona con lo oculto, lo reservado y con "lo que no puede verse". En ese sentido, el principio de publicidad implica arrojar luz y entendimiento sobre aquello que permanece opaco. Ejemplo de esto es el principio que vuelve públicas las leyes y las motivaciones de la actuación y autoridad del gobierno, así como los derechos de los ciudadanos. La opacidad, por tanto, se contrapone a la lógica de lo público. De ahí que uno de los principales objetivos de la política de transparencia es reducir la opacidad en las estructuras, procesos y tareas del gobierno a través de la garantía de acceso a la información.

La opacidad puede entenderse como un problema de las organizaciones y de las políticas públicas, que son las estrategias emprendidas desde el Estado para la solución de un problema público. De acuerdo con Merino (2008), las políticas públicas tienen al menos tres componentes: la definición de un problema público, una argumentación clara de sus propósitos y un "mapa de ruta", entendido como una serie de pasos que deben preverse durante el proceso de implementación de la estrategia.

De acuerdo con esta definición, una condición importante para la efectividad y coherencia de una política es la ausencia de opacidad. Por ejemplo, una interpretación poco diáfana del problema a solucionar puede llevar a que los propósitos que persigue la política sean inconsistentes o que las responsabilidades que se asignan no sean claras o conocidas (no solo por los ciudadanos, sino incluso por los mismos responsables de las políticas públicas). La opacidad, en los propósitos de la política o en el mapa de ruta puede favorecer la acumulación de nuevos fines o la fragmentación o incoherencia de las acciones que se realizan. En ambos casos, la opacidad se opone a la efectividad de un diseño de política pública.

En el caso de las organizaciones gubernamentales, la opacidad de procesos, estructuras y objetivos tiene consecuencias importantes. Como ha desarrollado Vergara (2005), la opacidad induce asimetrías de información que reducen la capacidad de control público sobre funcionarios y políticos, lo que a su vez aumenta los costos de supervisión y de transacción. La opacidad favorece la captura de las organizaciones (y sus recursos) a favor de fines o

intereses particulares e induce un aumento en los costos de monitoreo y otros tipos de ineficiencias y patologías de las organizaciones públicas —como en el caso de las redundancias estructurales, el desplazamiento de metas o la corrupción—. La opacidad, por tanto, puede reducir la eficiencia del sector público y aumentar el riesgo de conductas indeseables.

En la práctica, los medios específicos para reducir la opacidad son muy diversos. No obstante, en general, existen al menos tres estrategias genéricas para reducir la opacidad, aunque es importante decir que su efectividad y oportunidad dependerán del contexto. Primero, se pueden legislar derechos y crear mecanismos sancionados jurídicamente para garantizar el acceso a la información. La creación de leyes de transparencia es un ejemplo de esta primera estrategia. Segundo, se pueden crear procedimientos y rutinas organizacionales que revelen información importante como establecer estándares de transparencia, generar reportes periódicos de desempeño o publicar auditorías financieras. Finalmente, se puede compartir o publicar datos con suficiente relevancia, detalle y oportunidad como para permitir el escrutinio público sobre las decisiones y acciones gubernamentales. Ninguna de estas estrategias es excluyente y una política de transparencia podría, en principio, usar múltiples medios para reducir la opacidad en las políticas y las organizaciones públicas. ***Fernando Nieto***

Para saber más:

Alasdair, R. (2006). *Blacked out. Government secrecy in the Information Age*. Cambridge. Cambridge Univ. Press.

Bozeman, B. (2007). *Public values ad public interest. Counterbalancing economic individualism*. Washington, DC. Georgetown Univ. Press.

Merino, M. (2008). "La transparencia como política pública". En J. M. Ackerman (coord.). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México. Siglo XXI.

Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México. UNAM-Instituto de Investigaciones Filosóficas.

Taylor, R. & T. Kelsey. (2016). *Transparency and the open society. Practical lessons for effective policy*. Bristol. Policy Press.

Vergara, R. (2005). *La transparencia como problema*. México. IFAI.

Oposición al tratamiento de datos personales

Desde una perspectiva sustantiva, se trata de uno de los derechos a la protección de datos personales (también denominados como derechos ARCO), mediante los cuales se ejerce la autodeterminación informativa. El derecho de oposición confiere al titular la facultad de solicitar al responsable, en cualquier momento, que no se lleve a cabo el tratamiento de sus datos personales o bien, que cese el mismo, de manera genérica cuando concurra una causa legítima que así lo justifique, o bien, respecto de ciertas finalidades específicas. De resultar procedente, el responsable no podrá tratar o continuar con el tratamiento de los datos personales del solicitante. Ante la negativa de los responsables a la solicitud de oposición al tratamiento de los datos personales o por inconformidad con la respuesta recibida, el titular o su representante podrán acudir ante el INAI e iniciar un procedimiento de protección de derechos, cuando el responsable sea del sector privado, o bien, para impugnar la decisión mediante el recurso de revisión o el recurso de inconformidad, según corresponda, tratándose del sector público y los partidos políticos. ***María Solange Maqueo***

Organismo garante

Es el órgano especializado y colegiado responsable de coordinar y supervisar la puesta en marcha de la política de acceso a la información y el cumplimiento de las obligaciones que desprenden de ella. En México, los organismos garantes también velan por la protección de los datos personales.

Tanto la Federación como las entidades federativas cuentan con un organismo garante, dotado de personalidad jurídica y patrimonio, autonomía constitucional, técnica de gestión y presupuestal.

Los organismos garantes están sujetos a los principios rectores de certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia. Además, tienen atribuciones que inciden en todo el circuito de transparencia. Sus encomiendas proactivas son la promoción y difusión continua del derecho y la cultura de la transparencia, la capacitación y el apoyo técnico a los sujetos obligados. Asimismo, de manera reactiva, los organismos garantes tienen la atribución de resolver los recursos de revisión y de imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las obligaciones de transparencia, así como interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. ***Grisel Salazar***

Participación ciudadana

La participación ciudadana es un concepto formado por dos vocablos de gran peso semántico. El origen etimológico de la palabra *participación* nos revela apenas una pequeña fracción de sus múltiples acepciones. Proviene del latín *participatio* —formado por el prefijo *pars o parti* que significa parte o porción y el verbo *capere* que significa tomar o agarrar—. Hace referencia a una acción, un movimiento o un cambio (Nohlen, 2006). Participar es, en primera instancia, *tomar parte de* o involucrarse en algo: se participa en una comunidad, en un grupo, en una organización o en una iniciativa. La participación supone un intercambio y por lo tanto es un acto que involucra al menos a dos personas porque no se puede participar aisladamente y aun en la aparente soledad frente a la pantalla de un ordenador el uso de las nuevas tecnologías de información permite participar a través del contacto virtual con instituciones, personas y comunidades. En el mismo sentido, participar es también comunicar: se participa sobre un acontecimiento o suceso, cuando existe una intervención frente a un auditorio e incluso se habla de participación para hacer referencia a la porción de capital que se posee dentro de una empresa (Larousse, 1999; RAE, 2001). Visto así, pareciera que participar se construye en oposición al silencio, a la inactividad o a la inhibición.

Por su parte, la noción de ciudadanía corresponde a la pertenencia de miembros de un ente político común y al estatus que adquieren como miembros de pleno derecho.

El concepto moderno de ciudadanía es el resultado de una sucesión de definiciones a lo largo de la historia. Se trata, en un sentido muy básico, de la adhesión de los miembros de una comunidad a los fines y reglas de la vida de la *civitas*. Pierre Rosanvallon nos recuerda tres fuentes esenciales en la construcción de este

concepto: una de naturaleza social, a partir de la cual la revolución de la igualdad y el odio al privilegio de la Revolución francesa hicieron surgir el derecho de voto y el imperativo de la inclusión. Otra de naturaleza antropológica que consistente en la configuración del individuo *moderno* y autónomo confrontado a la universalidad de los derechos y a las prácticas de exclusión en el espacio privado y familiar con la dependencia social de sectores que no eran considerados ciudadanos de pleno derecho. Finalmente, una tercera fuente de tipo epistemológico refiere a la herencia elitista y racionalista de la Ilustración ubicando a la ciudadanía como un proceso de emancipación del individuo (2001).

La condición de ciudadano está vinculada a la igualdad de todos frente a la ley y la titularidad de derechos civiles, políticos y sociales (Marshall, 1950) que permiten la existencia digna, la libertad de expresión, el derecho al voto, el desarrollo de los individuos en sociedad, entre otros. La otra cara de estos derechos son las responsabilidades que en los regímenes democráticos suelen estar vinculados a cuestiones como el cumplimiento de la ley, el pago de impuestos y la participación electoral y no electoral (Melucci, 2006).

Desde este punto de vista y vinculando ambas nociones, la definición de la participación ciudadana no es unívoca y tiene diferentes acepciones (Cunill, 1991). De una manera general se trata del proceso de involucramiento obligatorio o voluntario de personas que pueden actuar solas o colectivamente con la finalidad de influir en las decisiones públicas (Creighton, 2005). Esta definición amplia coloca a la participación ciudadana en los regímenes democráticos como un derecho fundamental.

Delimitar el concepto de participación ciudadana requiere distinguirla de las formas convencionales de participación político-electoral y de los mecanismos de democracia directa. Aunque en todos estos casos se trata de ciudadanos participando, cada uno de estos procesos obedece a lógicas y objetivos distintos: mientras la participación político-electoral se limita al derecho a votar y ser votado y en algunos casos al apoyo a candidatos independientes, es decir, en las formas de acceso al poder político formal; en la democracia directa, figuras como el plebiscito, referéndum, asamblea, iniciativa ciudadana, consultas, y revocación de mandato, pretenden abrir un espacio político a la expresión de las preferencias de las ciudadanía. Por lo general, estas se realizan en espacios, plazos y condiciones definidas —no todas están reconocidas por la ley y no siempre son vinculantes. Por el contrario, dependiendo de su diseño y del contexto en el que se realizan pueden ser contrarias a los principios democráticos y favorecer la legitimación de gobiernos autoritarios o fortalen los liderazgos populistas (Lijphart, 1987; Font, 2001; Olvera, 2006). Por ello es que en los siguientes apartados

abordaremos los dilemas y mecanismos de participación no electoral con particular énfasis en aquellos que favorecen la gobernanza.

Dilemas de la participación ciudadana

Una de las discusiones frecuentes en torno al sentido de la participación ciudadana es el tipo y la calidad de la misma. Aunque en general la participación es un derecho fundamental, en la actualidad, la variedad de los mecanismos de participación, obliga a reflexionar sobre su alcance y pertinencia.

De las referencias más conocidas para caracterizar las formas de participación ciudadana, destaca, por haber sido en su momento innovadora, la *escalera de la participación* de Sherry Arnstein, para quien una participación ciudadana efectiva es aquella que logra la redistribución del poder. Para la autora, una participación ciudadana efectiva es aquella que logra la redistribución del poder por lo que a partir de una escalera imaginaria conformada por ocho peldaños, reagrupa en tres áreas las distintas modalidades de participación. En los primeros escalones se encuentra la no participación, es decir, mecanismos ideados para inhibir la genuina participación como la manipulación, terapia, etc. Le sigue la participación ciudadana simbólica en donde los ciudadanos tienen voz pero no logran influir en las decisiones gubernamentales. Estos mecanismos pueden ser la información, la consulta, y el aplacamiento. Finalmente, en la parte superior se ubica el control ciudadano a partir del cual la ciudadanía participa en la toma de decisiones a través de canales de negociación y acuerdo o mediante la auténtica delegación o subsidiariedad del poder. Esta tipología parece hoy obsoleta puesto que no todas las formas de participación persiguen los mismos fines y porque un control ciudadano así planteado requeriría la existencia de una ciudadanía organizada, con capacidades, medios e interés para asumir la responsabilidad de programas y proyectos como la asociación, el poder delegado y el control (Arnstein, 1969).

Otros autores han abordado las formas de participación ciudadana que incluyen mecanismos formales e informales como las consultas, los consejos y la descentralización limitada (Brager y Specht, 1973; Hambleton y Hogget, 1994; Gutman y Thomson, 1996). Se han analizado las dinámicas y relaciones de organizaciones sociales en procesos de deliberación, así como las capacidades de negociación con autoridades competentes. En estos procesos de decisión destaca la centralidad de la información en la toma de decisiones ya que mientras en los niveles más bajos o menos significativos de incidencia los esquemas de información son unidireccionales, limitados y ajenos a las necesidades de los participantes, en los niveles intermedios se establecen órganos que proporcionan información de alta calidad, mecanismos

para procesar la retroalimentación ciudadana así como esquemas de evaluación y discusión sobre la actuación gubernamental. En los niveles más altos se encuentra la participación de la sociedad civil organizada en sus diversas variantes (organizaciones, movimientos de protesta, grupos gremiales, etc.) pero aquí la participación goza de un nivel mayor de autonomía y contrapeso, pues logran procesar información y controlar sus decisiones. En estos niveles, las estrategias de negociación y deliberación sobre una base de confianza mutua determinarán el nivel de influencia en las decisiones públicas.

La participación ciudadana también es comprendida como un proceso de desarrollo y aprendizaje mutuo en el que instituciones, gobiernos y grupos organizados de la sociedad pueden mejorar sus capacidades de interlocución, de agregación de intereses, e incidir en la toma de decisiones. Las críticas y resistencias a generar procesos deliberativos para la toma de decisiones provienen del diseño de mecanismos de participación ciudadana, los cuales pueden otorgar mayor legitimidad, aceptación y apropiación de las acciones del gobierno. Sin embargo, también pueden alentar o hacer ineficiente la toma de decisiones, pues no todas requieren de la participación ni todos los contextos son propicios para el desarrollo de estos mecanismos. Un mal diseño genera un efecto contrario pues permite que las decisiones obedezcan a intereses particulares de grupos específicos.

Mecanismos de participación ciudadana

Existen diversas variables que determinan la decisión de participación (individual o colectiva). Se participa porque existe una motivación, porque se quiere expresar una idea que genere un efecto, porque se cuenta con la información o porque simple y sencillamente se puede (Merino, 1996). Sin embargo, en ocasiones, no participar es también una decisión deliberada.

El surgimiento de espacios participativos emergentes ha estado presente en los últimos años, principalmente en el espacio local. La proximidad y el tamaño de las comunidades ha sido terreno fecundo para el desarrollo de experiencias de participación con resultados positivos. Los consejos ciudadanos en Barcelona, los presupuestos participativos en Argentina y Perú, así como los consejos gestores de política pública en Brasil son solo un ejemplo. Sin embargo, varios de estos mecanismos son resultado de políticas de participación.

El desarrollo de políticas de participación plantea al menos tres cuestiones. En primer término, se trata de la delimitación del universo de la participación. El quiénes participan encierra, paradójicamente, el problema de la representatividad. En segundo lugar, se trata del objetivo de la participación para lo cual se debe

de pensar en el diseño de mecanismos que la delimiten y faciliten. No toda participación requiere ser permanente ni obedece a los mismos objetivos por lo que la vigencia es variable. De esta manera, un proceso de consulta o un comité para resolver un problema aislado y específico puede tener un período de vida muy corto a diferencia de una instancia institucionalizada que busca la retroalimentación permanente de la mirada externa. Finalmente, se trata del acceso a la información por parte de los involucrados.

Archon Fung nos habla de al menos cinco tipos de mecanismos de participación que reflejan distintos universos de participación, así como modalidades en las que se concreta. Las participaciones pueden ser: abiertas (para el que quiera); el reclutamiento selectivo (principalmente cuando se trata de derechohabientes); el reclutamiento al azar (para lograr una representación descriptiva de la sociedad); los laicos interesados (que por genuino interés y sin recibir remuneración alguna dedican tiempo y esfuerzo) y los participantes profesionales (que por lo general reciben algo a cambio y articulan intereses específicos) (2006). En todos estos casos prevalece el dilema de la representatividad ya que, aun en los mecanismos abiertos, participan personas u organizaciones con altos niveles de educación o con conocimientos y capacidades técnicas que no son representativos de una franja amplia de la población, pero terminan erigiéndose como representantes de la sociedad (Cohen, 1997; Fiorina, 1999). Esto genera la idea de que *siempre son los mismos* los que participan y que el interés en participar tiene un sesgo político o un interés no explícito. En muchas ocasiones la legitimidad de estos interlocutores proviene del liderazgo y reconocimiento social, de la trayectoria de quienes conforman estos grupos y del nivel de autonomía de la que gozan.

En aquellos mecanismos que buscan mejorar la entrega de servicios y que involucran a derechohabientes (Fox, 2014; Fung, 2006), la selección puede ser dirigida o abierta con niveles variables de interlocución, dado que la mayoría de estos se diseñan con la intención de generar una mejora en la entrega de servicios.

La forma en la que se genera, accede y procesa la información, así como la toma de decisiones, es una variable importante porque no todos los miembros de un grupo organizado poseen el mismo capital político y frecuentemente el acceso a información relevante es asimétrico, sin embargo, en el diseño de mecanismos de participación se puede considerar desde la expresión y discusión de las preferencias de las personas en el espacio público, pasando por formas de deliberación y agregación de intereses hasta el ejercicio directo de la autoridad de los cuerpos ciudadanos en la toma de decisiones (Fung, 2006).

La exigencia de la participación: gobernanza y rendición de cuentas social

La relación entre democracia y participación está marcada por el pobre desempeño de los gobiernos, la desigualdad creciente, los diferentes casos de corrupción y sobre todo por las diversas formas de exclusión política y social, las cuales han minado la confianza y cuestionan la eficacia de los regímenes democráticos. Las nuevas dinámicas de participación ciudadana surgen de la necesidad de reducir la desconfianza y enfrentar la distancia entre ciudadanos e instituciones. A medida que las preocupaciones en torno a la mejora de la gobernanza y responsabilidad pública crecen, aumentan también las iniciativas orientadas a la institucionalización de políticas y espacios de participación ciudadana.

Para cerrar esta brecha existen al menos dos formas recurrentes de políticas y propuestas. La primera es a través del diseño de mecanismos de participación que involucran a los destinatarios de las políticas sociales, informándolos sobre sus derechos e involucrándolos permanentemente en los procesos de decisión. Se trata no solamente de darles voz sino también capacidades de influencia. La segunda forma es fortaleciendo los mecanismos institucionales de rendición de cuentas social y de responsabilidad pública (Gaventa, 2002).

La experiencia acumulada y la evaluación de diversos casos de rendición social de cuentas han llevado a modificar el punto de partida, el cual trata de brindar información y de generar capacidades para construir contextos de exigencia que permitan a los gobiernos dar respuestas a las necesidades de la población (Fox, 2014). Este tipo de rendición de cuentas es complementario al que proviene de los contrapesos de los poderes públicos porque son estrategias diversas que van desde el monitoreo ciudadano y la vigilancia del desempeño de actores públicos y privados involucrados en el quehacer gubernamental hasta la puesta en marcha de estrategias de acción colectiva que producen contrapesos y límites a posibles abusos de poder.

En los últimos años hemos visto una variedad de innovaciones institucionales que buscan fortalecer la participación, principalmente de los más desfavorecidos, bajo la idea de que la inclusión social "democratiza la democracia". Bajo el contexto de las reformas globales en transparencia y combate a la corrupción, iniciativas multiactor como la AGA o la Iniciativa Global para la Rendición de Cuentas Social han generado canales formales de interlocución entre gobierno y sociedad que producen aprendizajes y sus alcances son de gran utilidad.

El uso de nuevas tecnologías de la información y la creación de plataformas abiertas han potenciado el uso de datos y la capacidad de respuesta de los gobiernos (Peixoto y Fox, 2016). La evidencia de diversos esfuerzos de rendición social de cuentas permite considerar al menos tres aprendizajes: 1) La información es fundamental pero insuficiente si no existen canales que activen la responsabilidad pública. La denuncia, los monitoreos ciudadanos o las evaluaciones no pueden generar un cambio si no hay un efecto o un cambio de comportamiento. 2) Los contrapesos no suelen generarse solo desde la sociedad. La articulación de esfuerzos sociales con instituciones o actores políticos clave (aliados) es fundamental para la vigilancia con consecuencias. Se trata de propiciar las condiciones para esfuerzos de acción colectiva. 3) En gobiernos locales, la descentralización y pluralidad de actores pueden favorecer la existencia de mecanismos eficaces con efectos en políticas públicas.

A pesar de estos aprendizajes, no existen fórmulas únicas ni universales ya que el alcance de cada uno de estos mecanismos de participación ciudadana dependerá del contexto, capacidades sociales e institucionales y prevalencia de libertades fundamentales, pero sobre todo de la voluntad política de quienes dirigen estos esfuerzos (O'Malley, 2013). ***Lourdes Morales***

Para saber más:

Arnstein, S. (1969). "A ladder of citizen participation". *Journal of the American Planning Association.*

Brager, G. & Specht, H. (1973). *Community Organising*. Columbia: University Press. pp. 363.

Cohen, J. (1997). "Deliberation and Democratic Legitimacy". En Boham, James & Rehg, William. *Deliberative Democracy.* The MIT Press. pp. 477.

Creighton, J. (2005). *The Public Participation Handbook: Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. John Wiley & Sons.

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

O'Meally, S. (2013). *Mapping Context for Social Accountability: A Resource Paper.* Washington DC. Social Development Department, World Bank.

Fiorina, . (1999). "Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement". En Theda Skocoplland *Civic Engagement in American Democracy.* Washington DC. Brookings Intitutition Press.

Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas.* Barcelona: Editorial Ariel, SA.

Fox, J. (2014). *Social Accountability: What does the evidence really say?* Recuperado de: https://goo.gl/ujiF7m [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Fung, A. (2006). "Varieties of Participation in Complex Governance". *Archon Fung Public Administration Review.* ABI/INFORM Global. pp. 66.
Gaventa, J. & Jones, E. (2002). *Concepts of Citizenship: A Review.* Brighton, Sussex: Institute of Development Studies. pp. 66.
Gutmann, A. & Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement.* Cambridge: Belknap Harvard.
Hambleton, S. & Hoggett, P. (1994). *A framework for understanding area-based desentralisation.* Local Goverment. Policy Marketing.
Larousse. (1999). *Diccionario Enciclopédico*. Colombia: Editorial Larousse
Lijphart, Arend. (1987). *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo.* Barcelona. Editorial Ariel.
Marshall, T. (1950). *Citizenship, Social Class and Other Essays.* Cambridge: CUP.
Melucci, A. (2006). *Challenging codes. Collective Action in the Information Age.* New York. Cambridge.
Merino, M. (1996). *La participación ciudadana en la democracia.* Colección de cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. México: Instituto Federal Electoral. pp. 58.
Nohlen, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*. 2 tomos. México. Porrúa/El Colegio de Veracruz.
Olvera, A. & Isunza, E. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*. México. UV, Porrúa.
Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española* (22. Ed.). España
Rosanvallon, P. (2001). *Le Peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France.* Francia. Gallimard, Bibliothèque des histoires.
Tiago, P. & Fox, J. (2016). *Digital Dividends, When Does ICT-Enabled Citizen Voice Lead To Government Responsiveness*. World Development Report.

Período de reserva

El período de reserva de la información pública es una excepción al principio de máxima publicidad y consiste en que la información pública no puede ser divulgada por un período de tiempo determinado. Se guarda la reserva de la información por razones de interés público o seguridad nacional (LGTAIP, art. 4) y no puede ponerse a disposición ya que en ese momento y en el contexto en el que se daría a conocer pone o puede poner en riesgo otro bien jurídico. Es decir, a través de la prueba de daño se demuestra que la divulgación de la información puede ocasionar una lesión mayor que el interés por conocerla. La reserva de la información se debe fundamentar señalando el artículo, fracción, inciso, párrafo o numeral de la ley o tratado internacional que otorgue el carácter de información reservada e indicar las razones y motivos de su clasificación. Es importante señalar que no podrá clasificarse como

reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte ni cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.Tampoco podrá invocarse el carácter reservado de la información cuando se trate de gastos de los partidos políticos, gastos de campañas, precampañas ni las aportaciones hechas a los mismos.[30]

La LFTAIP (abrogada) publicada en el DOF el 11 de junio de 2002, preveía que la información clasificada como reservada, debía mantener esa clasificación por un período máximo de doce años. Tal como lo disponía el artículo 15 de dicha ley.[31] Además de que era posible extender dicho período de manera justificada, dando para ello las razones por las cuales subsisten las excepciones que dieron origen a esa clasificación.

Posteriormente, la LGTAIP, publicada en el DOF el 4 de mayo de 2015, modificó el período de reserva y lo redujo a un máximo de cinco años, según lo dispuesto en el artículo 101, párrafo segundo de dicha ley[32] y excepcionalmente podrá ampliarse por cinco años más mediante la prueba de daño y con la aprobación del CT.

Dicho período obedece a lo antes analizado, respecto a que la información reservada surge como una excepción al derecho a la información y por ello, es que en caso de que la misma no contenga información confidencial y que las razones por las que se reservó ya no se actualicen, es que se debe realizar una desclasificación de dicha información en atención al principio de máxima

30 Artículo 112 de la LFTAIP , artículo 115 de la LGTAIP y Lineamiento trigésimo séptimo de los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de las versiones públicas.

31 El artículo 15 de la LFTAIP señalaba que: La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un período de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el período de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes. El Instituto, de conformidad con el reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada. Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del período de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

32 El artículo 101 de la LGTAIP señala que los documentos clasificados como reservados serán públicos cuando la información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un período de cinco años. El período de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento. Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, podrán ampliar el período de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño.

publicidad. Como toda excepción, debe cumplir con ciertos requisitos, procesos y en este caso, temporalidad exigida en la ley correspondiente. ***Jimena Moreno y Claudia King***

Plan de acción de gobierno abierto

Producto colaborativo desarrollado entre representantes de sociedad civil o colectivos ciudadanos y servidores públicos donde se expresan los problemas públicos por abordarse a través de prácticas de apertura gubernamental para un período dado. El precedente de los Planes de Acción de Gobierno Abierto se ubica en el apartado 3.a del Memorandum M-10-06 de la Presidencia Estadounidense (diciembre de 2009) descrito como una "hoja de ruta disponible al público" (*public roadmap*) con la descripción de cómo cada agencia mejoraría la transparencia e incrementaría la participación ciudadana en sus actividades. ***Víctor S. Peña***

Plataforma Nacional de Transparencia (PNT)

Es un instrumento informático por medio del cual se ejerce el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, así como su tutela en medios electrónicos de manera que garantice su uniformidad respecto de cualquier sujeto obligado y sea el repositorio de información obligatoria de transparencia nacional.

La Plataforma tiene por objetivo integrar y hacer interoperables los cuatro sistemas de información que establece el artículo 50 de la LGTAIP por medio de los cuales los sujetos obligados cumplen con los procesos, obligaciones y disposiciones de su responsabilidad.

El artículo 49 de la LGTAIP mandata a los organismos garantes a desarrollar, administrar, implementar y poner en funcionamiento una plataforma electrónica que permita a los sujetos obligados cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones de la propia Ley. En el artículo 50 de la Ley se establecen los cuatro sistemas que integran la Plataforma:

1) Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información (Sisai).
2) Sistema de Gestión de Medios de Impugnación (Sigemi).
3) Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (Sipot).
4) Sistema de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados (Sicom).

En el artículo 52 se señala que el SNT "establecerá las medidas necesarias para garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas por parte de los usuarios". Para dar cumplimiento a estas disposiciones, el CNSNT publicó el 4 de mayo de 2016 en el DOF los lineamientos para la implementación y operación de la PNT en que se establecen las reglas de operación "que garanticen su estabilidad y seguridad, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas que conforman dicha Plataforma para los usuarios, garantizando en todo momento los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados" (art. Primero). Los aspectos regulados por los lineamientos se refieren a la configuración, administración, uso, soporte técnico y funcionamiento de los sistemas de la plataforma.

El primer sistema electrónico en materia de transparencia del gobierno federal mexicano fue el denominado Sistema Informatizado de Solicitudes de Información (SISI) puesto en marcha en 2003[33] por la Secretaría de la Función Pública. Se trató de una experiencia pionera en América Latina (Fumega, 2014). Con la creación del IFAI, hoy INAI, el SISI fue transferido al Instituto y se inició su proceso de adaptación para ser utilizado por los gobiernos federal y estatales. Las limitaciones del sistema hicieron necesario crear una plataforma que permitiera estandarizar y facilitar el acceso de los usuarios a la información de las instituciones federales y estatales, ofreciendo una experiencia digital común (Galíndez & Velasco, 2012). Infomex permitía no solo el hacer solicitudes de información, sino que también facilitaba el seguimiento a las mismas por parte de los sujetos obligados. De esta forma, Infomex operó bajo los principios de identidad unificada y estandarización del proceso. En 2006 la plataforma se amplió para incorporar a los gobiernos municipales de las ciudades más pobladas del país. El sistema se fue depurando a lo largo del tiempo liberándose diferentes versiones del mismo. En paralelo, se desarrolló el Portal de Obligaciones de Transparencia, que era un servidor que facilitaba la consulta de la información que la ley hacía de obligatoria publicación por parte de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Dicho portal contaba con opciones de búsqueda que permitían encontrar información utilizando varios criterios (Guerrero, 2007). También se desarrolló el buscador ZOOM, que permitía explorar las solicitudes de información previamente respondidas por el gobierno federal, así como las resoluciones a los recursos de revisión emitidas por el entonces IFAI. Este buscador permitía acceder a información ya disponible sin necesidad de realizar una nueva solicitud, además de analizar el tipo de información y las respuestas

33 Previamente a la entrada en operación del SISI, los gobiernos de Sinaloa y Guanajuato ya habían creado plataformas para el manejo de solicitudes de información (Galíndez & Velasco, 2012).

ofrecidas (Galíndez & Velasco, 2012). Con la aprobación de la LGTAIP y la creación del INAI, las nuevas disposiciones implicaron sustitución de estos sistemas por la PNT.

Por medio de la PNT se pretende unificar y facilitar la obtención de información y fomentar su demanda. Esta plataforma integra a todos los sujetos obligados, incluidas autoridades, entidades u organismos de los poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial, fondos y fideicomisos públicos con estructura o sin esta, partidos políticos y sindicatos, cualquier persona física o moral que perciba o ejerza recursos públicos, así como aquellos pertenecientes a los gobiernos estatales y a los municipales. Se trata de más de ocho mil sujetos obligados (INAI, 2016). La dirección del portal de ingreso al sistema es http://www.plataformadetransparencia.org.mx/. El acceso inicialmente se plantea para equipos de cómputo, pero será ampliado de manera gradual para incluir teléfonos inteligentes y tabletas.

La página de inicio permite el registro de las personas mediante el ingreso del nombre, una contraseña y un correo electrónico que fungirá como nombre de usuario. Aquellas personas que cuentan con un usuario en el sistema Infomex pueden vincular ambas cuentas. Para realizar solicitudes de información se ingresa al sistema de solicitudes de acceso a la información desde la página principal, donde se presentan diferentes menús desplegables que permiten identificar si la solicitud es para la Federación o para algún estado de la República, así como los diferentes sujetos obligados. Posteriormente, se presentan los campos para realizar la solicitud de información e introducir datos que faciliten la búsqueda. También se puede adjuntar archivos electrónicos a la solicitud, así como seleccionar la forma de envío de notificaciones y de la información solicitada (vía correo electrónico, correo tradicional o entrega en la UT). El sistema cuenta con medidas de accesibilidad para las personas que hablan una lengua indígena o para las que presentan alguna discapacidad. (Cabe señalar que en el momento de la edición del presente diccionario, el INAI realizaba modificaciones a la PNT con el fin de mejorar su uso y operatividad, por lo que pueden variar las funcionalidades que se describen.)

Concluida la solicitud, el sistema emite un recibo electrónico con un número de control. También se puede consultar el estado de las solicitudes realizadas y, en su caso, presentar una queja.

El Sistema de Gestión de Medios de Impugnación también está disponible desde la página principal. Al ingresar, el Sistema de Gestión de Medios de Impugnación presenta un listado de las solicitudes candidatas a ser revisadas. Al seleccionar el botón *Enviar queja* que se encuentra a un lado de cada una

de ellas, el usuario es conducido a una página que requiere ingresar el tipo de solicitud (información pública o de corrección de datos personales), nombre del reclamante y el de su representante legal y la forma en que se desea recibir notificaciones. Posteriormente se encuentra una caja que permite explicar la inconformidad y otra para datos adicionales. Las respuestas que emita el sujeto obligado se presentan en esta misma pantalla.

El Sistema de portales de Obligaciones de Transparencia permite a los sujetos obligados poner a disposición del público, en un solo repositorio nacional, la información referente a sus obligaciones de transparencia contenidas en el marco federal y local. Por su parte, el Sistema de comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados es un instrumento que permite a los organismos garantes y sujetos obligados realizar las actuaciones relacionadas con los medios de impugnación y denuncia, por lo que presenta un registro de las mismas y de comunicados emitidos, en ambos casos clasificados como enviados y recibidos. ***Ernesto Velasco***

Para saber más:

Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia. México: varios artículos.

Fumega, S. (2014). *El uso de las tecnologías de información y comunicación para la implementación de leyes de acceso a la información pública.* Santiago, Chile. Ediciones Consejo para la Transparencia.

Galíndez, C. & Velasco, E. (2012). "E-Government for Transparency in Mexico: Advances and Limits in Promoting Open Government and Citizen Engagement". En A. Manoharan y M. Holzer (eds.). *E-Governance and Civic Engagement: Factors and Determinants of E-Democracy*. Hershey, PA. IGI Global.

Guerrero, J. P. (2007). *Information and communication technologies as tools to facilitate the right to information: The case of the federal government in Mexico.* Recuperado de: http://www.icic2007.org.nz/Day_4/Guerrero_ day4_ 4A.pdf [fecha de consulta: 2 de noviembre 2010].

INAI. (2016). *Plataforma Nacional de Transparencia*. Presentación de power point.

Plazo de entrega

En materia de transparencia se entiende como el lapso legal medido en días hábiles que transcurre entre el momento en que una persona presenta una solicitud ante la autoridad y el último momento en que la respuesta de la autoridad se considera como no extemporánea. Por ende, se trata de una fecha límite que se establece en la ley para evitar que las autoridades alarguen de manera indefinida la respuesta y el particular la pueda recibir en un tiempo prudente. En las leyes de acceso a la información pública cada solicitud tiene un plazo de entrega y en caso de que las autoridades excedan los mismos, se puede recurrir a los OG de la transparencia para obtener una respuesta. ***Víctor Sánchez***

Pobreza informacional

La pobreza informacional es una teoría que centra su atención en las capacidades y habilidades de las personas como factores elementales para el acceso a la información. El concepto surge en la literatura de la biblioteconomía y de la sociología. Esta teoría propone la construcción de capacidades y la disminución de barreras intelectuales, económicas y sociales para acceder a la información, particularmente la bibliotecológica. El concepto explica el acceso a la información a través de tres distintas dimensiones: 1) el acceso físico, que se refiere a la disponibilidad de acceder y utilizar los medios en los que se difunde y obtiene la información; 2) el acceso intelectual, es decir, las capacidades de procesamiento y comprensión de la información, y 3) el acceso social, que pone atención en las normas sociales y los elementos del contexto comunitario que influyen en las actitudes y acciones de las personas frente a la información. Es así que, una persona o grupo de personas están en situación de *pobreza informacional* cuando existen barreras físicas, sociales e intelectuales que le impidan o dificulten el acceso a la información y los beneficios de su uso.

La pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública comparten el mismo interés de acercar a las personas a la información pero parten desde supuestos diferentes: las capacidades informacionales de los individuos *vis a vis* las reglas de oferta de información del Estado. En estudios realizados desde las disciplinas de la administración pública y el derecho, el concepto de información pública se ha concebido como un valor universal, que es igualmente aprovechado o aprovechable por todas las personas sin distinciones; por el contrario, la teoría de la pobreza informacional no parte de la presunción de universalidad de la información, sino que plantea un

enfoque sociológico para determinar su valor individual y social. Sostiene que los valores de la información están arraigados en normas y actitudes de las sociedades, los cuales no siempre están alineados con los valores de otros actores, como los gobiernos. Además, pone atención, por un lado, en las capacidades y habilidades de las personas para la búsqueda, procesamiento y uso de la información y, por otro lado, en la disponibilidad física y las habilidades para el manejo de los medios de acceso y difusión. La relevancia de aplicar el enfoque de la pobreza informacional a la transparencia y el derecho de acceso a la información radica en la posibilidad de orientar las políticas públicas para considerar las limitantes y barreras que encuentran las personas para beneficiarse del ejercicio de su derecho, considerando las reglas de la demanda de información y su aprovechamiento con el fin de lograr generar un impacto económico en la población.

Al respecto, hay una amplia literatura que inició desde los setenta y que cobró fuerza dos décadas después. En ella se acuñó el término *pobreza informacional* para describir tres características conceptuales: 1) la habilidad y accesibilidad de información elemental que las personas necesitan para su desarrollo; 2) una relación entre la pobreza económica y la pobreza informacional de las personas, y 3) la capacidad o incapacidad de una persona para entender e interpretar la información. En los primeros hallazgos de la investigación empírica aplicada en Estados Unidos sobre la pobreza informacional se pudieron concluir algunos aspectos generales sobre el problema. Primero, que los pobres económicamente no conocen los canales formales para acceder a la información; segundo, que las personas en estado de pobreza no son investigadores activos de la información; tercero, que están encerrados en una red informal de información que proviene, en gran medida, de los grupos sociales que frecuentan y que se informan por medio de tradiciones orales, y cuarto, que los pobres no ven sus problemas como necesidades de información.

Partiendo de los primeros hallazgos, los estudios de Childers sirvieron para sustentar la siguiente etapa en el desarrollo de la teoría de la *pobreza informacional*, pues se demostró que los problemas que los pobres tienen en información no se solucionan con el acceso físico a los medios de comunicación y a las tecnologías. Este fue un gran paso para la teoría porque rompió con posturas enfocadas, exclusivamente, en el acceso técnico de la información; por ejemplo, algunos países tratan de incluir a la población solo garantizando el acceso físico a los medios. Otro momento importante en el desarrollo teórico se dio con las aportaciones enfocadas en el rol de los aspectos sociales en el acceso a la información realizados por Elfreda Chatman (1999, 2000) sobre los *pequeños mundos*. Estos son contextos en los cuales las personas están inmersas

y cuyas normas y reglas determinan la manera en que obtienen y comprenden la información. Brunett, Jeager y Thompson (2008) desarrollaron un marco para analizar cómo se entiende la información en los *pequeños mundos* tomando en cuenta sus peculiaridades y costumbres. Por lo cual, sugirieron que la información adquiere un significado distinto por cada *pequeño mundo*, que puede entrar en conflicto con el significado que otra comunidad le asigne.

El acceso a la información, para la teoría de la *pobreza informacional*, es un problema de capacidades humanas. Las personas en su vida cotidiana tienen acceso a muchos tipos de información que reciben de diversas fuentes. De los resultados de la observación de los estudios se desprende que las personas de bajos recursos tienen capacidades de procesamiento de la información bajas, limitaciones subculturales y actitudes personales que impiden una riqueza informacional. En estas tres categorías entran los problemas de lenguaje, analfabetismo y discapacidades físicas, pero también abarcan límites culturales como los rumores, las tradiciones y la falta de integración de los grupos de la sociedad. Finalmente, se habla de las actitudes de las personas hacia la información, su desconfianza hacia las fuentes, sentimientos de marginación y una experiencia limitada del mundo que los rodea.

Chatman (2000) identifica los comportamientos informacionales en los que los individuos se involucran, por ejemplo, en una comunidad se reconoce a un sacerdote como fuente de información confiable, pero no a un político. Para la teoría de la *pobreza informacional* estas actitudes afectan el comportamiento informacional de los individuos, incluyendo sus acciones o inacciones al acceder a la información porque dependiendo de él, la propia comunidad puede crearse un obstáculo para el acceso a información determinada.

Dado que la sociedad está compuesta de varios *pequeños mundos* que interactúan entre sí en distintos niveles y con normas diferentes, los patrones de comportamiento juegan un papel fundamental en el acceso. Cuando las actitudes de información en los diferentes *pequeños mundos* se alinean, el acceso a la información es facilitado; en contraste, cuando no, el intercambio de información se ve obstruido, censurado u obstaculizado. Es el caso de acceder a la información de otros *pequeños mundos*, como la proporcionada por un medio de comunicación y obstaculizar el acceso a la información oficial del gobierno local, por ejemplo, porque el lenguaje resulta incomprensible.

El comportamiento normativo del acceso a la información está compuesto por un modelo tripartito interrelacionado: el acceso físico, intelectual y social.

Se parte del supuesto comprobado de que aun teniendo acceso físico, podría haber pobreza informacional cuando existe algún obstáculo como la sobreinformación, barreras del lenguaje o limitaciones culturales y sociales. Para determinar si existe o no pobreza informacional se debe identificar que existan los tres tipos de acceso. El acceso intelectual se refiere a información contenida en documentos e implica la idea de saber cómo acceder a ella y cómo interpretarla. El acceso social se basa en la teoría del comportamiento normativo donde la información está o no disponible en los *pequeños mundos* o comunidades. Por ejemplo, la visión del mundo de una persona puede limitar el acceso a la información simplemente porque define dicha información como irrelevante o contraria a una idea preestablecida. Este acceso depende de factores como las normas sociales, la percepción del mundo y los comportamientos informacionales que permiten o censuran la información.

Gran parte de la literatura sobre el acceso a la información de las poblaciones en situación de vulnerabilidad se ha centrado en la brecha digital y las habilidades de las personas para el manejo de los medios electrónicos en la llamada sociedad de la información. Este es el caso del alfabetismo digital. Otros autores han puesto atención en el alfabetismo informacional de las personas, o sea, las capacidades con las que cuentan para identificar la necesidad de información, así como la búsqueda, discriminación, capacidad de ordenamiento, procesamiento y uso de la información para conseguir determinados objetivos.

La teoría de *pobreza informacional* incluye las perspectivas sobre las capacidades y habilidades de carácter informacional y digital para el acceso a la información, las complementa con el estudio de los aspectos sociales y conceptualiza la información a partir de los contextos sociales particulares que influyen de forma decisiva en las actitudes, acciones y hábitos respecto a la información.

La aplicación del enfoque de la pobreza informacional en el derecho de acceso a la información pública se puede analizar a la luz de algunas políticas y programas dirigidos a fortalecer las capacidades y habilidades respecto a la información de grupos específicos de la población en distintas partes del mundo. En el nivel de acceso físico, la mayoría de los programas de difusión del derecho que contemplan algunas de las leyes de acceso a la información pública en el mundo, están orientados a educar a las personas sobre la existencia de los medios y procedimientos para el acceso. Un ejemplo de ello son los programas de difusión del derecho establecidos por el gobierno mexicano como el proyecto Comunidades y el Programa de Sensibilización de Derechos promovidos por el INAI.

Rivera (2006) muestra un ejemplo de programas que atienden el nivel social del acceso a la información. Los sistemas de información y conocimiento rural (RKIS, por sus siglas en inglés) cumplen tres propósitos: 1) Organizar redes de conocimiento y centros de información para el desarrollo rural que atiendan a las necesidades locales. Estas redes están integradas por campesinos, empresarios rurales, universitarios y autoridades encargadas de las políticas del campo. 2) Desarrollar programas de tecnologías de información para dotar a la comunidad de computadoras con internet y 3) Establecer vínculos con los sectores público y privado a través de sus instituciones.

En cuanto al nivel intelectual del acceso a la información, el caso del programa de los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) —operados a través de una plataforma electrónica especial— ofrecen un espacio físico ubicado en zonas rurales, semi-rurales y urbanas de México y permiten acceder a programas educativos y de asesoría personalizada. El objetivo central de este proyecto es que los beneficiados obtengan "conocimientos, destrezas y capacidades útiles" a través de las tecnologías de la información y la comunicación. Los CCA están diseñados para que las personas cuenten con acceso físico, intelectual y social sobre los cursos de educación que la misma universidad diseña e imparte. Atienden el acceso social, fomentan el contacto entre las comunidades o *pequeños mundos* del conocimiento e impulsan la transmisión de nuevos conocimientos por medio de la tradición oral. A través de la plataforma tecnológica, se crean capacidades de acceso intelectual corrigiendo problemas de comprensión en el lenguaje y barreras de actitud.

La teoría de la pobreza informacional es una vía idónea para que el derecho de acceso a la información desempeñe un papel central en el desarrollo humano pues incorpora y enriquece los enfoques de alfabetización informacional y digital, así como de promoción de los derechos humanos.
Issa Luna Plá

Para saber más:

Britz, J.J. & Blignaut, J.N. (2001). "Information poverty and social justice". *South African Journal of Library & Information Science*. Vol. 67, No. 2. 02568861

——. (2004). "To know or not to know: a moral reflection on information poverty". *Journal of Information Science*. Vol. 30 No. 3. pp. 192-204.

Burnett, G., Jaeger, P. & Tompson, K. (2008). Normative behaviour and information: The social aspects of information access. *Library and Information Science Research*. Vol. 30. pp. 56-66.

Chatman, E. A. (2000). "Framing social life in theory and research". *The New Review of Information Behaviour Research*. Vol. 1. pp. 3-17.
Childers, T. & Post, J. A. (1975). *The information-poor in America*. Metuchen, NJ, Scarecrow.
Henninger, Maureen. (2017). "Government Information: Literacies, behaviours and practices". *Government Information Quarterly*. Vol. 34. pp. 8-15.
Hersberger, J. A. (Septiembre, 2002). "Are the economically poor information poor? Does the digital divide affect the homeless and access to information?". *Canadian Journal of Information and Library Science*. Vol. 27, No. 3. pp. 44-63.
Luna Pla, I. (2012). "Pobreza informacional y el derecho de acceso a la información pública. Un problema de capacidades. Transparencia y Privacidad". *Revista Mexicana de Acceso a la Información y Protección de Datos*. No. 2.
Rivera, W. (2006). "Rural knowledge and information systems for non-agricultural rural needs". *Journal of Agricultural Education and Extension*. Vol. 12, No. 1. pp. 17-23.
Thompson, Kim. (2007). "Furthering Understanding of Information Literacy through the Social Study of Information Poverty". *The Canadian Journal of Information and Library Science*. Vol. 31, No. 1.

Política de transparencia

El análisis de políticas públicas se despliega a través de las distintas etapas que conforman el llamado proceso de política y que van desde la selección y definición de los problemas públicos que habrán de afrontarse hasta la evaluación de los resultados pasando al menos por una etapa de diseño y una red de implementación (Lasswell, 1992; Bardach, 1975 y 1998; Lindblom, 1992; Wildavsky y Pressman, 1998; Aguilar, 1992, 1996a y 1996b).

La política pública de transparencia es transversal, es decir, regula la actuación de los propios gobiernos y está destinada a perfeccionar la gestión pública. Una política transversal es, generalmente, una regulación interna que atañe a la forma en que los poderes públicos realizan sus funciones y que, en consecuencia, pueden llegar a determinar la eficacia, eficiencia o legitimidad de sus resultados. Pero ¿qué hacemos cuando hacemos una política pública?

En primer lugar, se define el problema público y se asumen las consecuencias de esa definición. Cuando hablamos de un problema no nos referimos a una dificultad que deba ser derrotada porque, de lo contrario, habría consecuencias legales o problemas políticos. En palabras simples: se trata de una

definición puntual del propósito que se persigue, planteado en términos de un problema público (hipotético o real) que quiere resolverse de manera explícita, consciente, deliberada y eficaz. Si no se asume la política de manera íntegra, es imposible llevarla a efecto. De modo que lo primero que hacemos es definir el problema que queremos afrontar y asumirlo con todas sus consecuencias. Cuando no somos capaces de definirlo, o habiéndolo definido, no somos capaces de asumir dichas consecuencias, la política no irá a ningún lado. Visto así, es un proceso metodológicamente complejo que supone la selección de distintos cursos de acción, sobre la base de una evaluación objetiva acerca de los medios que pueden emplearse y de los resultados que pueden obtenerse. De acuerdo con este enfoque, hay un compromiso expreso y público con los medios que serán empleados para resolver los problemas sociales y una clara determinación de los resultados que desean obtenerse.

En segundo lugar, se busca una argumentación clara sobre los propósitos que busca cumplir la puesta en marcha de la política planteada y se elige un marco de valores de referencia. Estos elementos reconocen la importancia de elaborar una adecuada argumentación como parte del diseño de una política a fin de hacer explícitos los valores y propósitos que se persiguen desde un principio y sostenerlos con suficiente capacidad de persuasión a lo largo del tiempo. De esta forma, se sugiere que toda política pública debe tener un *núcleo duro* argumentativo capaz de establecer con nitidez las razones que hacen plausible una determinada acción pública. Este núcleo duro argumentativo es una garantía fundamental para evitar desviaciones en el cumplimiento de los propósitos que se persiguen (Majone, 1998).

Por otro lado, los pasos que se desarrollan en el proceso de política implican también una definición igualmente explícita de los valores que quiere defender la política pública desde su diseño y a lo largo de la red de implementación que seguirá. Asumir los valores de referencia es crucial porque la forma de abordar un problema, aun cuando ha sido claramente definido, puede cambiar según los valores que cada uno de los implementadores sustente en su proceder cotidiano (Merino, 2004 y 2006a).

Si detrás del proceso de diseño, implementación, evaluación y acción pública de una política no hay un valor claramente compartido por quienes tienen que llevarla a cabo fracasará con el tiempo, pues la organización no puede depender de las posiciones que tome cada *policy maker* respecto a la política. Compartir los valores mínimos de referencia es una condición sin la cual no se puede llevar a cabo una política exitosa.

En tercer lugar, se encuentra un *mapa de ruta*, que es un conjunto de cambios que guían el proceso de implementación y en el que se encuentra la identificación de las restricciones institucionales y el cálculo de las capacidades. Es decir, una vez definido el problema, asumidas las consecuencias de la definición, hechos explícitos los valores de referencia y convencidos para continuar, todavía debe añadirse el estudio de las restricciones visibles y calcular qué tantas capacidades existen para poder cumplir con esa política y afrontar las limitaciones de todo cuño —internas o externas— que con más o menos probabilidad se opondrán a su éxito (Majone, 1998; March y Olsen, 1997).

De esta manera, cuando hacemos política pública, jugamos con definiciones (de problemas y soluciones) corregidas por valores que, a su vez, están condicionadas por restricciones que, eventualmente, pueden ser afrontadas por nuestras capacidades. En esa compleja ecuación de política pública, las definiciones suponen al menos una identificación lo más completa posible de causas y posibilidades de acción. Cuando definimos un problema público en realidad estamos definiendo las causas que lo han generado y también las posibilidades que tenemos a nuestro alcance para emprender una acción futura. Y en ese sentido es inevitable que nuestras definiciones estén orientadas, potenciadas o incluso determinadas por los valores que nos permiten elegir entre distintas vías de acción, ya sea de manera explícita o implícita.

Con todo, luego de evaluar restricciones y capacidades, a la luz de las definiciones y de los valores previamente adoptados, apenas se estará llegando a la parte más compleja de toda política pública: la implementación. Cuando ese momento llega, todavía no se ha concluido el esfuerzo que supone el diseño de una política pública cuando ya se generó la necesidad de revisar las premisas en las que se fundó el primer análisis. En todo proceso de implementación hay dificultades no previstas, resistencias culturales, objeciones puntuales de terceros actores y nuevas limitaciones normativas y presupuestales (Bardach, 1975; Lindblom, 1992; Wildavsky y Pressman, 1998). La literatura de políticas públicas coincide en que ningún diseño puede aspirar a la perfección, al menos por tres razones: a) el principio de *racionalidad limitada*, la cual señala que la información con la que se diseña una política nunca es definitiva y resulta imposible prever todas las dificultades potenciales que enfrentará la implementación; b) porque las preferencias de los actores involucrados en una política pública pueden cambiar con el tiempo, con el acceso de nueva información no disponible durante la fase de diseño o por los intereses que la propia política pública puede afectar durante su implementación, y c) porque tanto los recursos destinados a la implementación como el tiempo disponible son siempre escasos y cualquier demora o carencia respecto el diseño original puede afectar el curso de la red de decisiones y de acciones de manera imprevisible

(Simon, 1955 y 1976). De aquí la importancia de mantener intactas las premisas, hasta donde esto sea posible, bajo el principio según el cual: si todo lo demás debe cambiar o ajustarse a circunstancias diferentes, el núcleo principal de la política diseñada se mantenga firme.

Implementar una política pública es complejo y desafiante. De modo que aún después de que una política quede implantada en una organización y comience a operar, todavía habrá que evaluar resultados, analizar cómo se están cumpliendo los procesos originalmente planteados, revisar objetivos y volver a actuar. En realidad, el ciclo no termina nunca. De aquí la importancia de mantener tres criterios a lo largo del proceso de la implementación: a) una comunicación abierta, franca y constante entre los grupos de tarea asignados, siempre teniendo en cuenta el núcleo de la política que se persigue (definición, argumentación y valores) para tomar decisiones. Es muy importante evitar la *desviación de los fines* como secuela de intereses burocráticos o personales enfrentados. Y aunque parezca redundante, conviene recordar siempre y sistemáticamente el núcleo de la política que se persigue, hasta convertirlo en un saber y en un valor compartido por todos los involucrados en la implementación; b) el liderazgo explícito de la política, esta asignación debe hacerse teniendo en cuenta los resultados que se esperan y no solo la jerarquía. No hay nada en la literatura sobre esta materia que sustituya el papel del liderazgo de los proyectos en curso, y mucho menos cuando estos involucran cambios organizacionales de mayor calado, y c) el cuidado meticuloso de los indicadores de resultados (aun cuando estos puedan ser ajustados en el futuro), a partir de los dos criterios anteriores.

Finalmente, vale la pena insistir en que aunque los criterios generales de una política de transparencia pueden ser válidos para cualquier organización, su adopción reclama tener en cuenta las estructuras orgánicas, recursos, regulaciones, rutinas propias y objetivos específicos a los que deben dirigir su atención. Como cualquier otra política, no puede ser transferida de modo automático de una institución a otra, ni regulada sin afectar las rutinas previamente asumidas. Se trata, más bien, de una política que, a partir de estos componentes mínimos, debe originarse en el interior de las organizaciones que decidan adoptarla para modificar sus patrones tradicionales de acción pública. Y por esto no puede ser universal, como sí debe serlo el derecho de acceso a la información.

Premisas y valores de referencia en la política de transparencia

Una política pública de transparencia requiere ir más allá del acceso a la información pública, es decir, la entrega de documentos públicos no reservados

a quien los solicite, sino modificar las rutinas de los órganos obligados por las leyes de la materia para anticiparse a esas solicitudes, favorecer la transparencia como un valor organizacional propio de su operación y reconocer que la información que producen, utilizan y distribuyen en la construcción de sus decisiones y en su gestión cotidiana es un recurso público estratégico.

La política de transparencia se refiere a las decisiones y procesos asumidos por los poderes, dependencias y órganos públicos para otorgarle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad (en sus distintas acepciones), publicidad e inclusión dentro de su propia organización. Mientras que el derecho de acceso a la información reclama un conjunto de garantías para afirmar la igualdad de las personas ante la ley, la política de transparencia exige un proceso de adaptación diferenciado a partir de las estructuras orgánicas, recursos, regulaciones, objetivos, rutinas y condiciones organizacionales que les son propias. El derecho supone la existencia de información a la que pueden acceder las personas, independientemente del modo en que se haya producido, mientras que la política implica el propósito deliberado de actuar y decidir sobre la base de información, que no solamente puede (eventualmente, de forma potencial y aun selectiva) ser pública, sino que de hecho lo es y debe serlo en cada momento. Es decir, la transparencia deja de ser un conjunto de archivos abiertos al escrutinio público para convertirse en un valor organizacional y en un entramado de acciones públicas deliberadas para producir, utilizar y distribuir la información pública como un recurso estratégico. Y en ese sentido, su éxito no depende solamente del cumplimiento de premisas, valores e instrumentos que forman parte de una política pública. Propongo tres premisas para reconocer la existencia de una política de transparencia deliberada:

1) No se limita a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública, sino que comprende la forma en que se produce, distribuye y utiliza la información dentro de la propia organización, entendida como un recurso estratégico para el cumplimiento de sus fines.
2) Asume que el carácter público de la información debe servir para perfeccionar los procesos y las decisiones internas y, en consecuencia, incrementar la utilidad social de la función que desarrollan las organizaciones que componen el sector público.
3) Se propone construir procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público, es decir, son incluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente.

Como cualquier otra política pública, la de transparencia también debe apoyarse en un conjunto de valores explícitos que no solo deben servirle como guía para su implementación a lo largo del tiempo, sino como núcleo de su propia argumentación. Hay cuatro valores que pueden cumplir con ese propósito: el primero se deriva de un principio kantiano e implica que lo que no se puede decir en público es injusto (Kant, 1972 y 1979); el segundo se refiere a que el espacio público debe ser de todos, incluyente y conocido; el tercero establece que la información abierta, pública y accesible incrementa la eficiencia social, y finalmente, el cuarto es un valor weberiano que alude a la ética de la responsabilidad, que no solo obliga a todos los funcionarios por los recursos públicos que se ponen a su alcance, sino también por los efectos y consecuencias de las decisiones que toman (Weber, 1997). En sentido opuesto a esos valores, puede decirse que una política de transparencia que no es endógena a la organización, no puede tampoco cumplir sus propósitos a cabalidad; una política que se limita a normar la entrega de información no incrementa la utilidad social ni produce ningún valor agregado a los fines públicos pues se convierte en una política de transparencia "cosmética" y frívola que solamente busca mayor visibilidad pública sin modificar la forma en que se produce y utiliza la información porque una política de transparencia que no logra cambiar las rutinas es burocrática e inútil, ya que no asume el valor estratégico de la información.

En síntesis, las tres premisas para definir una política de transparencia plantean, en términos generales, que la política de transparencia trasciende (aunque incluye) el solo acceso a la información pública, para asumir a la información interna que se produce, utiliza y distribuye por el propio organismo como un recurso estratégico de importancia cardinal para mejorar la calidad de los resultados. Por su parte, los cuatro valores éticos no solo han de servir como orientación genérica sino también como parte sustantiva de la argumentación de la política de transparencia. Esos valores informan la política de un modo amplio, pues sirven para orientar decisiones no previstas en el trayecto de la implementación, sin renunciar al núcleo de la argumentación que la sustenta.

Instrumentos necesarios para desarrollar una política de transparencia

Para que una política de transparencia recorra con éxito el proceso tomando como referencia las premisas y los valores mencionados, debe contar también con algunos parámetros mínimos que le permitan llevar las definiciones y los valores al complejo territorio de las restricciones y las capacidades propias de cada organización. Sugiero cuatro parámetros de control para implementar y evaluar las políticas de transparencia, los cuales son consecuentes con

las premisas y valores planteados: la *publicidad*, la *inclusión*, la *verificabilidad* y la *responsabilidad* que se asocian a la producción, uso y distribución de la información pública.[34] El primero de esos parámetros se refiere a la posibilidad efectiva de documentar y publicar toda la información sobre la manera en que la organización toma decisiones y las lleva a la práctica; el de *inclusión* alude a la importancia de incorporar e informar, de manera oportuna y accesible, a todos los actores que deben intervenir en la toma de decisiones o en su puesta en práctica, conforme a los fines que persigue una organización; la *verificabilidad* se refiere a la posibilidad de constatar, por cualquier medio posible, que las decisiones y los procesos de la organización se llevaron a cabo del mismo modo en que estaban definidos por las normas o los procedimientos aplicables o bien de la manera en que se dijo que efectivamente ocurrió y, finalmente la *responsabilidad* se refiere tanto a la definición formal de relaciones y papeles, como a la claridad de las decisiones que han de estar a cargo de cada uno de los actores que intervienen en la decisión o en la implementación de los fines que persigue la organización, así como su papel en la producción, uso y distribución de la información que tienen a su alcance. El cumplimiento de estos parámetros agrega valor a las decisiones, abre posibilidades legítimas de participación y ofrece mayores garantías de acertar en la selección y solución de los asuntos que forman parte de la agenda de cada organización pública. Sin embargo, puede perder cualidades si se desliga de los demás, pues se trata de un conjunto de eslabones que entrelazan el proceso completo de la política pública. ***Mauricio Merino***

Para saber más:

Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas*. México. Porrúa.

——. (1996a). *La hechura de las políticas*. México. Porrúa.

——. (1996b). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.

Bardach, E. (1975). *Implementation game. What happens after a Bill becomes a law*. Cambridge. MIT Press.

——. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México: CIDE-Porrúa.

Kant, E. (1972). *La paz perpetua*. México. Porrúa.

——. (1979). *La filosofía de la historia*. México. Fondo de Cultura Económica.

Laswell, H. (1992). "La orientación hacia las políticas". En Luis Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México. Porrúa.

Lindblom, C. (1992). "La ciencia de salir del paso". En Luis Aguilar, *La hechura de las políticas*. México. Porrúa.

34 El planteamiento de estos parámetros fue desarrollado por los profesores David Arellano, Sergio López Ayllón y Mauricio Merino del Centro de Investigación y Docencia Económicas, como parte del diplomado titulado "Hacia una política de transparencia en Pemex refinación", así como en la investigación asociada a ese proyecto.

Majone, G. (1998). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas-Fondo de Cultura Económica.
March, J. & Johan O. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
Meny, I. & Jean, C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona. Ariel.
Merino, M. (2004). *La importancia de las rutinas. Marco teórico para una investigación sobre los gobiernos locales en México*, DTAP. No. 145. México.CIDE.
——. (2005). *El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*. DTAP No. 169, México. CIDE.
——. (2006a). "Los desafíos de una nueva ética pública". En Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México. CIDE-Secretaría de la Función Pública.
——. (2006b). "Muchas políticas y un solo derecho". En Sergio López Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*. México. IFAI-UNAM.
——. (2008). "La transparencia como política pública". En John, M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México. Siglo XXI Editores.
Simon, Herbert. (1955). A behavioral model of rational choice, en *Quarterly Journal of Economics*. No. 69.
——. (1976). *Administrative behavior*. Nueva York: Free Press.
Weber, M. (1997). *El político y el científico*. México. Alianza.
Weimer, D. & Aidan, V. (2004). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Pearson Prentice Hall.
Wildavsky, A. & Jeffrey, P. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México. FCE.

Portal de obligaciones de transparencia

Es cada uno de los sitios electrónicos que forman parte de la Plataforma Nacional de Transparencia y que está alimentado por los sujetos obligados para poner a disposición de las personas la información señalada dentro de las obligaciones de transparencia, de manera actualizada, veraz y confiable. Debe incluir las funciones y operaciónes que realiza cada dependencia. Es indispensable que contenga lo señalado dentro de las obligaciones de transparencia comunes a los sujetos obligados, tales como los trámites y servicios ofrecidos, el directorio de servidores públicos y remuneraciones, información presupuestaria y de contrataciones, resultados de auditorías y

padrones de beneficiarios para aquellas dependencias que gestionen programas sociales. Los portales deberán facilitar el acceso, uso y comprensión de la información.

El estado de los portales de transparencia es un indicador para evaluar el nivel de transparencia de las entidades públicas, ya que constituyen uno de los puntos de contacto primordiales con las personas y es un canal fundamental para difundir información básica sobre el quehacer de las dependencias. El conjunto de portales conforma el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), uno de los elementos que integran la PNT (LGTAIP, arts. 50 y 70). ***Grisel Salazar.***

Positiva ficta

La *positiva ficta*, también conocida como *afirmativa ficta*, es una figura propia del derecho administrativo según la cual se presume la resolución favorable de una solicitud escrita o trámite promovido por un particular, ante el silencio o inactividad de la autoridad competente, dentro de los plazos establecidos por la legislación aplicable. De conformidad con la doctrina constitucional en la materia, la *positiva ficta* solamente procede cuando esté expresamente prevista por disposición de ley. Actualmente la positiva ficta no está contemplada en la LGTAIP.

Para que una resolución sustentada en una *afirmativa ficta* tenga efectos frente a terceros se necesita un certificado o resolución por parte de la autoridad superior o, en su caso, un tribunal administrativo, en virtud de la cual se determina que se han cumplido los requisitos legales para que se presuma la resolución en favor del particular. Según los criterios establecidos por el Poder Judicial Federal, dicho certificado o resolución no será necesario para hacer valer la respuesta *afirmativa ficta* ante la autoridad omisiva. ***Ximena Medellín***

Presunción de la existencia de la información

Derivado de las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos correspondientes otorgan a los sujetos obligados, se tiene por cierto, sin necesidad de probarlo, que la información derivada de dichas facultades, competencias y funciones existe en los archivos de la dependencia o entidad. Por lo tanto, el sujeto obligado debe ineludiblemente entregar esa información cuando le sea requerida y en caso de no contar con ella deberá justificar su inexistencia. ***Soledad Jarquín***

Presupuesto participativo

Institución participativa diseñada para promover el involucramiento de los ciudadanos en la distribución de una parte preestablecida del presupuesto de un gobierno. Los presupuestos participativos se han activado principalmente a nivel local (aunque existen también experiencias a nivel regional) para que los residentes de un área decidan sobre las obras y lugares a los que se deben destinar los fondos de inversión que fueron específicamente reservados para ser cogestionados.

Se trata de un proceso de toma de decisiones innovador, a partir del cual los ciudadanos participan negociando y deliberando sobre la asignación y distribución de los recursos públicos y los gobiernos integran el resultado de esa participación en el diseño de las políticas de infraestructura. El proceso se constituye en un espacio formal de encuentro en el que se promueven nuevas formas de relación entre ciudadanos y actores gubernamentales. En este sentido opera como un instrumento para la gobernanza.

Los presupuestos participativos funcionan simultáneamente con base en principios de participación directa y de representación que involucran, necesariamente, algún elemento deliberativo, aunque existen muchas variaciones en su diseño. Diversos modelos combinan de manera diferente opciones relativas a quiénes y cuándo pueden participar, el formato en el que se da la participación y los criterios para definir las unidades o regiones presupuestarias (o distritos). El diseño nunca es un elemento neutral, pues tiene consecuencias sobre la potencialidad para promover relaciones más horizontales. No obstante, los presupuestos participativos siempre corresponden a una apertura de las instituciones a la participación de los ciudadanos en las políticas públicas.

El principio de transparencia es central en el funcionamiento de las instituciones participativas. La relación entre transparencia, instituciones y participación suele abordarse desde dos ángulos distintos. Por un lado, se hace énfasis en las demandas y exigencias que las personas plantean para hacer valer su derecho a expresarse y colaborar. Desde esta perspectiva, la existencia y el diseño de instituciones como el presupuesto participativo son el resultado de la presión que los ciudadanos ejercen sobre los gobiernos para que la información pública esté disponible y se comparta la toma de decisiones con actores de la sociedad civil. En el marco de las instituciones participativas, la transparencia gubernamental es un prerrequisito para que la participación sea posible, esté informada y resulte significativa.

Una segunda posición se enfoca en el lado de la oferta. Se argumenta que la transparencia es producto de la forma en la que operan las instituciones. Es decir, el presupuesto participativo genera transparencia en la medida en la que desplaza la toma de decisiones de los círculos cerrados de la sociedad política y de la tecnocracia a los foros e instancias ciudadanas. El acceso público a la información financiera y presupuestal de los gobiernos locales incrementa la transparencia en la política fiscal y en la gestión del gasto público.

Dependiendo si uno adopta la perspectiva de la demanda o de la oferta de transparencia, esta se considera como un producto del presupuesto participativo o bien como un insumo necesario para que funcione y cumpla sus objetivos. Una vez producida, la transparencia tiene el potencial para reducir ineficacias y corrupción en la medida en la que reduce la discrecionalidad y el margen para la captura del gasto público.

Ahora bien, para que los objetivos asociados a la transparencia en el presupuesto participativo puedan alcanzarse, esta tiene que estar presente en los diferentes aspectos y etapas del proceso: en el establecimiento de la base de distribución de los recursos, es decir, en la definición de los distritos o delimitaciones territoriales (unidades o regiones presupuestarias); en la integración de cuerpos institucionales representativos de la sociedad (asambleas o consejos regionales o temáticos); en la presentación de las políticas de ingreso y gasto y también en la publicación del presupuesto; a lo largo de las diferentes reuniones en los espacios de consulta y deliberación del plan de inversiones; en la generación de índices o de información estadística y sistemática que apoyen al debate y la deliberación; en la aprobación del plan de inversiones y en el seguimiento y supervisión de las obras.

Es importante subrayar que la transparencia no debe de ser solo gubernamental. Los presupuestos participativos generan dos tipos de actores: los que participan directamente en las instancias deliberativas y aquellos a quienes representan. Con base en esta distinción, los flujos de información no solo deben ser evaluados dentro de los consejos y asambleas o únicamente en relación con la provisión del gobierno, sino que debe existir transparencia también hacia fuera en relación con la información que los propios consejos o asambleas proveen a la sociedad que representan.

Los primeros antecedentes de la presentación de presupuestos municipales a discusión pública aparecen a finales de los setenta y principios de la década de los ochenta en Brasil bajo la gestión del Partido del Movimiento Democrático Brasileño. Sin embargo, la experiencia más reconocida porque fue constituido en un proceso reiterado y se dio dentro de un marco institucionalizado y estructurado de

reuniones y foros, es la que surgió en 1989 en la ciudad de Porto Alegre. El Partido de los Trabajadores —de izquierda y progresista— había ganado una alcaldía en bancarrota y desmantelada pero logró vincular las ideas y prácticas de participación de sus bases (consejos populares y deliberativos) con actores de la sociedad civil en general con el fin de impulsar proyectos con beneficios sociales. Su promesa de campaña consistió en contribuir al desarrollo de los barrios más pobres de la zona a través de una inversión de prioridades de gasto. Desde su origen, el presupuesto participativo quedó asociado a un principio de justicia distributiva.

El modelo Porto Alegre del presupuesto participativo se considera una innovación democrática debido a que incrementó la capacidad de gestión de las organizaciones sociales y de los habitantes de la ciudad y abrió un campo tradicionalmente dominado por las élites políticas y tecnocráticas a la participación de los ciudadanos comunes. Además, creó oportunidades para la redistribución de los recursos en inversión y políticas públicas más equitativas, corrigió y profundizó las formas tradicionales de la democracia representativa, creó interfaces entre actores gubernamentales y no gubernamentales con implicaciones para el diseño institucional y empoderó a los ciudadanos a través de los principios de deliberación, los cuales conllevan la idea de una toma de decisiones razonada.

Lejos de ser una experiencia exótica o anclada en contenidos fuertemente culturales o idiosincráticos, el presupuesto participativo surgió y funcionó en ciudades modernas e industrializadas como Porto Alegre o Belo Horizonte, fácilmente se volvió un referente para el resto del mundo. Específicamente, la versión de Porto Alegre se convirtió en el "modelo de exportación" por excelencia. Para la segunda conferencia Habitat en 1996, la ONU ya recomendaba el presupuesto participativo como un modelo ejemplar de gestión local y a mediados de la segunda década del siglo XXI, se contaban más de tres mil experiencias en el ámbito mundial. No obstante, la difusión global del modelo interactúa tanto con las trayectorias locales de participación, como con las estructuras organizativas e institucionales de cada lugar, dando pie al surgimiento de diferentes formatos que responden a distintos objetivos y métodos.

A pesar de las variaciones, los diferentes modelos y formatos tienen como mínimo: 1) unidades administrativas dirigidas a un proceso técnico-político del debate presupuestario con los habitantes; 2) instancias civiles autónomas formadas principalmente por organizaciones con base regional —asociaciones de vecinos, agrupaciones de madres, etc.— que articulan la participación y la selección de prioridades; 3) instancias institucionales permanentes de participación como consejos, asambleas regionales y temáticas, así como sus respectivos foros de delegados.

El presupuesto participativo requiere del apoyo y voluntad del gobierno para poder existir, es decir, se necesitan recursos para implementar los proyectos que decidieron los ciudadanos. Ahora bien, también es preciso que la ciudadanía participe para que el proceso logre legitimidad y que, idealmente, las asimetrías sociales no se reproduzcan en el diseño y, por lo tanto, al interior del propio proceso.

Los fundamentos que dan forma al presupuesto participativo son la democracia participativa y la democracia deliberativa. La primera plantea una participación ciudadana con mayor intensidad que la que permiten las democracias liberal-representativas; es decir, a través de los procesos electorales y en organizaciones y partidos políticos. El supuesto es que los ciudadanos son quienes mejor conocen sus problemas y, por lo tanto, pueden tomar parte en las decisiones que les afectan. Normativamente, la democracia participativa plantea una transformación de la política institucional que permite corregir los fallos de la representación. Por su parte, el principio deliberativo propone que la interacción y el diálogo contribuyen a aumentar el conocimiento sobre la realidad socio-urbana y sobre la gestión administrativa local. Así, las demandas de los diferentes sectores pasan por el tamiz de la argumentación pública y se enfrentan a otras necesidades y demandas igualmente legítimas que se exponen en igualdad de condiciones. Además del aprendizaje y el desarrollo de capacidades deliberativas, otros productos de este proceso son la solidaridad, cooperación, aumento de la conciencia ciudadana y la superación de la lógica individualista. Desde esta perspectiva, se desarrolla una tradición de pensamiento que apunta a las potencialidades que plantea la correcta articulación entre el activismo social y las instituciones del Estado como un recurso para los países en desarrollo.

Debido a que instituciones como el presupuesto participativo surgen para permitir la implicación de los ciudadanos en la toma pública de decisiones más allá de los procesos electorales, el debate se centra en el vínculo que se establece entre los actores gubernamentales y los ciudadanos comunes. Adquieren importancia la capacidad para establecer relaciones menos jerárquicas y más horizontales, así como una mayor y mejor rendición de cuentas. También, en el nuevo rol que adquieren, en este contexto, las mediaciones y los gestores tradicionales (usualmente representantes electos y partidos políticos).

Los principios detrás del presupuesto participativo son: la deliberación comprometida, la justicia social, la ciudadanía activa, la transparencia gubernamental y presupuestaria y el control social. También se le ha vinculado con políticas públicas más eficaces y transparentes.

Uno de los principales debates académicos se da en torno al peso que adquieren, por un lado, el activismo social y la calidad democrática, y por el otro, el carácter instrumental del presupuesto participativo para mejorar los resultados de las políticas y la provisión de servicios públicos. En el primer caso, cobran importancia la superación de la exclusión social y política, la horizontalidad de las relaciones entre actores gubernamentales y representantes de la sociedad y la calidad de la participación y de la deliberación (más que su cuantificación). En el segundo caso, se suelen destacar menos los objetivos asociados a la democratización o a la justicia social, para dar más peso a la atención de las demandas y necesidades de la población y, en consecuencia, a las posibilidades que plantea el instrumento para formular políticas públicas más responsivas y eficaces.

Otra discusión se refiere a las limitaciones que el presupuesto participativo puede enfrentar para su implementación y alcanzar sus objetivos. Se destacan la debilidad o ausencia de capacidades de los gobiernos locales, la falta de voluntad o compromiso por parte de los alcaldes, una comprensión limitada de los roles y responsabilidades de los diversos actores, una concepción estrecha de la participación ciudadana, la existencia de restricciones normativas, la falta de control, monitoreo y evaluación de los procesos, la falta de transparencia y confianza, recursos insuficientes, la reproducción al interior del sistema del presupuesto participativo de las diferencias políticas y sociales y, de manera muy destacada, la falta de autonomía o fragmentación de los actores de la sociedad civil.

Finalmente, existe una extensa cantidad de estudios empíricos que comprueban que más que una complementariedad entre el presupuesto participativo y las instituciones representativas tradicionales, es frecuente que se presenten fenómenos de subordinación y cooptación. También puede instrumentalizarse para legitimar las decisiones de los gobiernos. Los resultados de estos estudios se han aplicado en otras instituciones, mecanismos e instrumentos participativos: por un lado, estos dispositivos no operan en el vacío, se insertan en un contexto político y en una tradición participativa; por otro, no hay mecanismos perfectos que funcionen para siempre. Los procesos participativos suelen volverse rutinarios y requieren revisarse, renovarse y actualizarse.

El presupuesto participativo es decisorio y descentralizado, se basa en la división de la ciudad en regiones presupuestarias, que tiene continuidad administrativa, es decir, que funciona regularmente, cuenta con instancias institucionales permanentes y con un método objetivo de definición de los recursos destinados a las inversiones. Implica reglas universales de participación en instancias institucionales que son diseñadas por los representantes electos con

inputs de los ciudadanos. Se produce en tres etapas: 1) la definición de unidades o regiones presupuestarias; 2) la creación de asambleas regionales y/o temáticas y formación de instancias institucionales (consejos o foros de delegados), y 3) el debate de presupuesto y aprobación del plan de inversiones.

A través del presupuesto participativo se vinculan presupuestación, hechura de políticas y participación ciudadana. Siempre resulta un híbrido entre representación y participación porque en algún punto hay representantes que han sido elegidos, idealmente, por las propias bases ciudadanas. Sin embargo, hay variaciones y diseños diferentes que producen consecuencias también distintas.

Detrás de cada modelo hay diversas formas de entender la participación y promoverla, que a su vez están sostenidas en determinados sistemas de valores. Los diferentes formatos reflejan la particular mezcla de preferencias y elecciones respecto a decisiones como: libre acceso *vis a vis* participación preseleccionada, distribución equitativa de los recursos públicos vs. eficiencia en la aplicación de los mismos, descentralización de las decisiones hacia la comunidad frente a la preservación del control político y/o gubernamental, entre otras. En los hechos, estas preferencias se reflejan en la manera de conformar las instancias de representación ciudadana, en el monto de los recursos que se someten al presupuesto participativo y en las reglas para distribuirlo, o en las diferentes fórmulas para deliberar o consultar. Todas estas decisiones determinan los alcances e impacto del presupuesto participativo, así como la proximidad de la participación.

Después de una primera fase de experimentación que se ha ubicado entre los años de 1989 y 1997, siguió primero un proceso de difusión al interior del propio Brasil, pero con diferencias significativas entre las diversas experiencias. A partir del año 2000 se aceleró la propagación a nivel mundial pero también se observaron profundas adaptaciones locales. De modo que existe una amplia variedad de diseños del presupuesto participativo que es imposible reseñar debido a que sus dimensiones ofrecen diversas posibilidades y, en consecuencia, una amplia gama de combinaciones.

Sin embargo, el diseño original de Porto Alegre ha servido como base para evaluar los desarrollos posteriores. Las principales características de aquel modelo son: 1) reglas universales de participación y criterios objetivos e impersonales para la selección de las prioridades reivindicadas por las comunidades; 2) instancias en las que los representantes de colonias y regiones elegidos por las bases deliberan y negocian frente a frente las prioridades de inversión, con lo cual se abre el espacio para que conozcan y reconozcan las demandas y

necesidades de los demás; 3) además de los criterios utilizados por el Consejo del Presupuesto, se introducen requisitos de carácter técnico por parte de los organismos municipales para asegurar la viabilidad de las obras; preferencia por obras ya iniciadas y la consideración de las demandas institucionales; 4) el proceso de planeación se orienta por problemas reales y por las demandas de las comunidades y está mediado por criterios de justicia distributiva.

Las variables organizacionales e institucionales juegan un papel importante en los cambios del diseño del presupuesto participativo, pero si nos centramos únicamente en el formato para incorporar la participación ciudadana se pueden distinguir tres modelos diferentes: uno donde la ciudadanía participa directamente en la decisión de los proyectos mediante voto universal de proyectos que han sido seleccionados en asambleas barriales o territoriales en las que intervienen representantes de organizaciones sociales, y en algunos casos también instituciones gubernamentales (Chile, Uruguay y Argentina); un segundo modelo es donde la instancia que elige las obras que son sometidas a votación no es una asamblea de acceso abierto, sino consejos representativos preseleccionados (Ciudad de México); y un tercer formato en el que la ciudadanía no participa directamente en la toma de decisiones, sino que estas recaen en dirigentes sociales (Perú y República Dominicana). A veces es vinculante y ocasionalmente la priorización no necesariamente es la que finalmente se ejecuta.

Los diseños institucionales y los formatos de participación dan lugar a distintos resultados en términos de la profundidad y dinámica que adquiere el presupuesto participativo. Resulta particularmente importante, el peso del elemento deliberativo en la decisión y, sobre todo, la representatividad de la instancia en la que se lleva a cabo. En términos generales, en estos dos aspectos radica el hecho de que el diseño inicie un proceso más deliberativo que consultivo o viceversa. Otras variables de *diseño* que sirven para clasificar el formato de la participación son: 1) la instancia de aprobación final del presupuesto; 2) la forma de participación (directa o representación); 3) el órgano o formato de priorización del presupuesto (asamblea deliberativa o votación); 4) el grado de participación de los excluidos (criterios de pobreza o marginalidad como punto de partida para la distribución de los recursos); 5) fiscalización y control de la ejecución desde las instancias ciudadanas. ***Ana Díaz Aldret***

Para saber más:

Avritzer, L. (2010). *Las instituciones participativas en el Brasil democrático*. Xalapa: Universidad Veracruzana.

De Freitas, A. (2005). *La experiencia de la democracia participativa en Porto Alegre*. Disponible en: www.bocc.ubi.pt [fecha de consulta: 2 de agosto de 2017].

Fedozzi, L. (2010). "El presupuesto participativo de Porto Alegre". En M. Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores/Escuela de Administración Pública del Distrito Federal. pp. 176-204.

Goldfrank, B. (2007). "Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting". En A. Shah (ed.). *Participatory Budgeting*. Washington DC. Banco Mundial.

Montambeault, F. (2012). ¿Aprendiendo a ser mejores demócratas? El papel de las prácticas informales en las experiencias de presupuestos en M. Cameron, E. Hershberg y K. E. Sharpe, *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: La voz y sus consecuencias*. México. FLACSO, pp. 137-166.

Montecinos, E. (2014). "Diseño institucional y participación ciudadana en los presupuestos participativos. Los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay". *Política y Gobierno*. Vol. 21, No. 2. pp. 349-376.

Wampler, B. (2007). "A Guide to Participator Budgeting". En A. Shah (ed.), *Participatory Budgeting*. Washington DC. Banco Mundial.

Prevención

Es la facultad del juzgador para requerir al demandante la aclaración de algún elemento de la demanda. En el caso del ejercicio del derecho de acceso a la información, dentro del procedimiento de solicitud de acceso, el sujeto obligado puede requerir al solicitante la entrega de elementos adicionales o la corrección de datos que permitan localizar la información solicitada. También, dentro del recurso de revisión, el órgano garante cuenta con esta facultad.

Las leyes de transparencia señalan que si el escrito de interposición del recurso de revisión no cumple con alguno de los requisitos establecidos para su admisión y el órgano garante no cuenta con elementos para subsanar la falta, debe informarlo al promovente para que proporcione la información faltante. La prevención interrumpe el plazo para resolver hasta que se desahogue, es decir, hasta que se proporcione la información faltante. Si el recurrente o solicitante no entrega la información se desecha el recurso o la solicitud. También en el recurso de inconformidad el INAI puede prevenir a quién presentó la inconformidad. ***Ana Elena Fierro***

Principio de legalidad

En el constitucionalismo moderno, el principio de legalidad reviste una importancia central para el ejercicio de cualquier derecho humano, incluido el acceso a la información. A través de este principio se dota de estructura a la actuación de la administración pública y se limita la (potencial) arbitrariedad de su conducta en beneficio de la libertad de las personas. El *principio de legalidad* sirve para delimitar las expectativas jurídicas individuales frente al ejercicio de los derechos para que estos no se conviertan en un obstáculo injustificado ante la correcta actuación del poder público.

Este delicado balance entre estructura, orden, libertades y derechos no es una tarea fácil de alcanzar. En el caso del acceso a la información, la tensión entre el ejercicio del derecho y la actuación de la administración pública es aún más latente. Como ya se sabe, el derecho al acceso a la información se sustenta en el interés (individual o social) de participación activa en el desarrollo de los asuntos públicos dentro de una sociedad democrática. En esta lógica, las personas tienen el derecho de conocer el fundamento formal y material que sustenta la toma de decisiones de las instituciones públicas a fin de evaluar y controlar su actuación. El ejercicio del derecho al acceso a la información adquiere, entonces, una función social esencial porque asegura la correcta actuación de las instituciones públicas frente al ejercicio de otros derechos.

Lo anterior genera una relación particularmente interesante entre el principio de legalidad y el acceso a la información. Al tiempo que el primero sustenta y habilita el ejercicio del segundo, al establecer mandatos específicos de actuación a las autoridades, el acceso a la información se convierte en sí mismo en otra forma de control. Es decir, el principio de legalidad es un límite institucional a la actuación de la autoridad pública que, cuando se interpreta de forma correcta, sirve para asegurar el libre ejercicio del derecho al acceso a la información, el cual, a su vez, se erige en una forma adicional de control social de las instituciones públicas. Esta constante interacción entre marcos de actuación legales y control social del poder fortalece la noción misma de la legalidad en un Estado democrático y constitucional de derecho.

Estas consideraciones iniciales reiteran la importancia de conocer profundamente el principio de legalidad en sus distintas vertientes, de forma que se pueda entender mejor su interacción con el acceso a la información. Para estos fines, en las primeras secciones de este comentario se propone un análisis general de los fundamentos históricos y desarrollo jurisprudencial del principio de legalidad y en la última, se plantean algunas consideraciones más específicas sobre la relación entre dicho principio y el acceso a la información.

Fundamentos históricos del principio de legalidad

El principio de legalidad es un concepto jurídico, directa e intrínsecamente vinculado con la noción de Estado de derecho. Una de sus finalidades principales de la transición de los regímenes monárquicos absolutistas hacia los constitucionales era limitar la arbitrariedad que había caracterizado la actuación del poder público frente a las personas. En este sentido, la idea de soberanía popular implicaba también la sujeción del "Estado-sujeto" —*i.e.*, la estructura administrativa gobernante— a los límites impuestos por la legislación nacional. En tanto el producto por antonomasia de la actuación de los representantes populares elegidos, la legislación se entendía como la materialización directa de la voluntad popular. En esta lógica, las normas jurídicas generales y abstractas, establecidas previamente por un procedimiento de producción previsto por una norma superior o fundamental, se convirtieron en las bases o fuentes primarias para la determinación de las normas individualizadas; a saber, las sentencias judiciales y los actos administrativos.

El principio de legalidad se erigió como la piedra angular del Estado liberal de derecho. Como se apuntó antes, el Legislador (con mayúscula) se identificaba como el máximo representante de la voluntad popular. Por lo tanto, la autoridad administrativa debía quedar sujeta a los designios legislativos, de forma que sus potestades se limitaban a aquellos actos para los que estaba expresamente facultada o habilitada por ley. En la misma medida, las autoridades judiciales se convirtieron en órganos, cuya función se limitaba a la aplicación de las normas legislativas para resolver conflictos jurídicos concretos. En contraste con el *arbitrio judicial* que había caracterizado la práctica jurisdiccional en siglos previos, el nuevo modelo de la legalidad centró la tarea de los jueces en la interpretación de la norma general basada, casi exclusivamente, en la intención de su creador, *i.e.* el Legislador (nuevamente, con mayúscula).

La claridad dogmática que revistió al principio de legalidad no implicó, sin embargo, que su operación práctica no enfrentara problemas importantes. En algunos casos, la afirmación de la supremacía legislativa derivó en otra forma de absolutismo (legislativo), en detrimento incluso de la protección misma de los derechos de las personas. Frente a estos abusos de la noción del principio de legalidad se reformuló la idea del control de la actuación de los órganos legislativos a través de la doctrina del efecto normativo directo de los textos constitucionales. En otros casos, el principio de legalidad tuvo que desarrollarse en contextos distintos a aquellos para los que se concibió originalmente. Con la evolución de la sociedad y del Estado, la doctrina

sobre el principio de legalidad ha tenido que adaptarse también a las nuevas realidades. Sin duda, esta adaptación demanda un estudio de los criterios judiciales o doctrinales que han ido forjando la noción moderna del principio de legalidad, la cual será materia de las siguientes secciones.

El principio de legalidad en el orden constitucional mexicano

En el orden constitucional mexicano, el principio de legalidad ha tenido siempre un papel preponderante. Su fundamento se identifica tradicionalmente con los artículos 14 y 16 de la CPEUM. No obstante, existen otras normas constitucionales de particular relevancia para identificar el sustento del principio de legalidad en distintas materias y/o funciones estatales prioritarias como el artículo 21 constitucional que trata de las funciones de seguridad pública, el 29 sobre la suspensión de derechos en estado de excepción, el 31 de materia tributaria, los artículos 41 y 116 de materia electoral, los artículos 79, 116 y 122 de función de fiscalización, así como los 102 y 116 de función de procuración de justicia. De la mano con estos sustentos constitucionales es pertinente subrayar, además, que de conformidad con el artículo 29 de nuestra norma fundamental el principio de legalidad e irretroactividad es uno de los derechos que no pueden ser suspendidos bajo ninguna circunstancia.

En la jurisprudencia de la SCJN, el principio de legalidad se ha identificado como el "régimen jurídico primario de la actuación de la autoridad administrativa" [Tesis: S.N., Registro: 323515]. Con este telón de fondo, la propia doctrina constitucional mexicana ha detallado el alcance de este principio en distintas materias, ramas o áreas específicas.

Así, por ejemplo, en materia tributaria, la SCJN ha reiterado que el artículo 31 constitucional prevé una reserva de ley, en virtud de la cual todos los impuestos deben ser establecidos por una norma emitida por el órgano legislativo. De la misma forma, la propia ley debe delimitar con precisión tanto las características esenciales de un impuesto como su forma, contenido y alcance de la obligación. De esta manera, la reserva de ley sirve para eliminar la imprevisibilidad y arbitrariedad en la función tributaria del Estado, más allá que los impuestos puedan tener una finalidad constitucionalmente válida.

Por su parte, el principio de legalidad en materia penal tiene tres vertientes específicas: reserva de ley y supremacía normativa, taxatividad y exacta aplicación de la ley penal e irretroactividad (en perjuicio de la persona acusada). La primera de estas vertientes, *i.e.* la reserva de ley, está íntimamente ligada con la noción del Estado democrático y constitucional de derecho. Como se apuntó al inicio, los órganos legislativos son aun reconocidos como

representantes directos de la voluntad popular, por lo que en una sociedad democrática, les corresponde a ellos la función de establecer normas para ejercer el poder punitivo del Estado. En este sentido, la base de todo tipo penal deberá estar establecida en una ley en sentido formal y material, según se detalla en la vertiente de taxatividad.

En esta discusión destaca la doble finalidad que tiene la reserva de ley en materia penal. En la lógica primaria del principio de legalidad, la norma penal democrática busca impedir la arbitrariedad sancionatoria de las autoridades; es decir, es un vehículo para restringir el uso arbitrario del poder punitivo del Estado. Desde el otro extremo, la reserva de ley en materia penal tiene como finalidad adicional garantizar a los particulares las bases para prever qué conductas podrían ser contrarias al orden jurídico de forma que puedan desarrollar su vida cotidiana sin infringir disposiciones penales. En algunos casos, esta doble exigencia ha sido denominada por la doctrina judicial como el subprincipio de tipicidad.

Respecto a la vertiente de taxatividad, los criterios judiciales mexicanos han enfatizado que no se establece solo como una obligación de aplicación a los órganos judiciales, sino que también se dirige a los poderes legislativos como creadores de las normas penales. En este sentido, el principio de taxatividad implica un mandato constitucional por el cual los tipos penales deben contener una descripción exacta, precisa y clara de la conducta punible, además de establecer con puntualidad la consecuencia jurídica que pueda resultar de la comisión del delito. En otras palabras, la descripción típica aprobada por el legislador debe ser concreta y unívoca, con el fin de limitar el riesgo de arbitrariedad en la aplicación de una norma vaga, imprecisa, abierta o demasiado amplia.

Es importante precisar que, según criterios recientes de la SCJN: la taxatividad no excluye la posibilidad de que el tipo penal incorpore:

> conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos […] [Tesis 1a. CXCII/2011 (9a.), Registro 160794].

Por lo que toca a la aplicación de la norma por órganos judiciales, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad implica la exacta aplicación de

la norma. De esta forma, los jueces no podrán imponer penas con base en una interpretación analógica o por mayoría de razón. Esto no significa, por supuesto, que los órganos judiciales estén impedidos de realizar otros ejercicios interpretativos con respecto a las normas penales sustantivas siempre que los mismos no sean contrarios a la previsibilidad de las normas que debe caracterizar al derecho penal.

En años recientes, la SCJN ha abordado también la evolución del principio de legalidad a partir de la consolidación del derecho administrativo sancionador. Según la doctrina constitucional del máximo tribunal, esta rama jurídica comparte una naturaleza punitiva con el derecho penal, por lo que toda norma que sirva como base para su ejercicio debe estar prevista en una norma general.

En contraste con los criterios correspondientes al principio de legalidad en materia penal, la jurisprudencia nacional ha desarrollado la noción del principio de legalidad modulado, correspondiente al Estado regulatorio. En este modelo, el órgano legislativo delega a un órgano (normalmente constitucionalmente autónomo) la posibilidad de establecer la regulación aplicable a ciertos temas o sectores, atendiendo a su tecnificación o especialización. En palabras de la SCJN:

> la expresión mínima del principio de reserva de ley exige que la parte esencial de la conducta infractora se encuentre formulada en la ley, aunque pueda delegar en algunos reglamentos y normas administrativas la configuración de obligaciones, cuyo incumplimiento se prevea como conducta infractora en el precepto legal, con la condición de que esas obligaciones guarden una relación racional con lo establecido en la ley y no tengan un desarrollo autónomo desvinculado de lo establecido legalmente […] [Tesis 1a. CCXVII/2014 (10a.) Registro 2007410)].

En otros criterios, la propia SCJN ha afirmado que, en el modelo del Estado regulador, el principio de legalidad no exige una reserva de ley sino solo una subordinación jerárquica a la misma. Lo anterior se debe entender desde el principio de no contradicción entre las disposiciones legales y las disposiciones administrativas de carácter general, a menos que la Constitución expresamente requiera una reserva de ley [Tesis: P./J. 48/2015 (10a.) Registro: 2010669].

En síntesis, desde la doctrina judicial constitucional mexicana, el principio de legalidad se ha interpretado en una forma evolutiva, atendiendo a los contextos y materias de su aplicación. Si bien existen trazos comunes para todos los debates —tales como la importancia de la previsibilidad de las normas o la participación del legislador democrático— no existe una

respuesta única sobre el alcance o contenido de este principio. El mismo está siempre presente en la actividad de las autoridades públicas y, sin embargo, debe adecuarse a la naturaleza de sus funciones.

El principio de legalidad desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

El análisis integral del principio de legalidad debe considerar también el desarrollo de la jurisprudencia y doctrina internacionales en la materia. En este sentido, las normas base para dicho examen son los artículos 9 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De conformidad con el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, "nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello".

Las distintas dimensiones de esta norma han sido analizadas por la Corte IDH en sentencias líderes dentro de la jurisprudencia interamericana. Así, por ejemplo, en el caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá (2001) la Corte IDH se pronunció por primera vez sobre la aplicación del principio de legalidad en procedimientos sancionatorios administrativos. En una interpretación teleológica y expansiva de los términos de la propia disposición convencional, la Corte IDH sostuvo que el derecho administrativo sancionador es también una proyección del poder punitivo del Estado, por lo que puede redundar en la privación, menoscabo o alteración de derechos de las personas sujetas a la jurisdicción de las autoridades públicas. Según el criterio interamericano, tanto la clasificación de la conducta sancionable por el derecho administrativo como las consecuencias de la misma deben estar previamente establecidas por una norma legislativa, que sea conocida por el destinatario de la misma.

En un desarrollo ulterior de este criterio, la Corte IDH afirmó en el caso *López Lone y otros vs. Honduras* (2016) que la misma lógica que aplica a los procedimientos administrativos sancionatorios debe observarse en los procedimientos disciplinarios sancionatorios. En el caso en particular, la Corte IDH destacó la importancia de que los procedimientos disciplinarios contra miembros de la judicatura estuvieran sustentados en normas claras y precisas, previamente establecidas, bajo criterios de objetividad.

En los casos *Cantoral Benavides, Lori Berenson Mejía,* así como *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú,* la Corte IDH se pronunció sobre el alcance del principio de legalidad en materia penal. Los criterios del órgano interamericano sobre este punto particular son muy similares a aquellos sostenidos por la SCJN. En este contexto, la Corte IDH afirmó de manera reiterada que las definiciones legales deben contener elementos precisos que permitan a las personas distinguir con claridad las conductas sancionables. En consecuencia habrá una violación al principio de legalidad cuando los tipos penales adolezcan de precisión y claridad.

En contraste con nuestro máximo tribunal, la Corte IDH no se ha pronunciado sobre la aplicación o adecuación del principio de legalidad en el marco del Estado regulador. No obstante, esta corte regional sí ha desarrollado criterios respecto a la vinculación entre el principio de legalidad (o algunas de sus vertientes) y los límites a los derechos humanos, los cuales pueden complementar la discusión constitucional en una sede nacional. En la Opinión Consultiva OC-6/86, emitida en 1986, la Corte IDH sostuvo que cualquier disposición que tuviera como finalidad o efecto restringir el ejercicio de un derecho, incluido la libertad de expresión o el acceso a la información, debería estar consagrada en una ley tanto en sentido formal como material. En otras palabras, para la Corte IDH el principio de legalidad, particularmente en su dimensión de reserva de ley, es un elemento *sine qua non* para la restricción del ejercicio de cualquier derecho.

Esto abre una posible contradicción entre la jurisprudencia interamericana y los criterios sobre la modulación del principio, propuesta en ciertos contextos por la SCJN, al menos por lo que corresponde al sustento legal de una posible restricción al ejercicio de un derecho humano. Más que una discusión meramente teórica, esta "aparente" discrepancia puede tener un impacto sustantivo en la resolución de casos concretos por lo que es importante continuar analizando la evolución de los criterios nacionales e internacionales en la materia.

El principio de legalidad en relación con el derecho al acceso a la información

Con base en estas consideraciones generales, esta última sección propone algunos comentarios adicionales sobre la relación específica entre el principio de legalidad y el acceso a la información. Según se reconoce en el artículo 6º constitucional, el acceso a la información es un derecho fundamental, cuyo ejercicio debe ser garantizado por todas las autoridades estatales, con sustento en el principio de máxima publicidad. En este sentido, la propia Constitución establece que la legislación secundaria debe determinar con precisión: las condiciones para la clasificación de la información (reservada o confidencial),

la procedencia de la declaratoria de inexistencia de la información, la forma en que se hará disponible la información sobre recursos públicos entregados a los sujetos obligados y las sanciones que corresponden a la inobservancia de la legislación en materia de transparencia y acceso a la información, entre otras.

Este tipo de cláusulas constitucionales son ejemplos concretos del principio de reserva de ley, según ha sido desarrollado por la jurisprudencia mexicana e interamericana. Tal como se detalló antes, dicha reserva sirve para establecer mandatos legales de actuación claros y precisos a las autoridades administrativas, de forma que se garantice el libre ejercicio de los derechos. En otras palabras, el desarrollo legislativo de una cláusula constitucional tiene como finalidad y función restringir la discrecionalidad de los sujetos obligados o los órganos garantes en materia de transparencia y acceso a la información, de forma que se privilegie el ejercicio del derecho correspondiente.

En esta lógica, es fundamental que las disposiciones legales establecidas en cumplimiento de la reserva de ley sean interpretadas y aplicadas de conformidad con otros principios rectores, incluyendo la máxima publicidad de la información pública o la progresividad de los derechos humanos. De otra forma existe el riesgo de que dichas disposiciones sean entendidas en un paradigma jurídico formalista, que conduzca a una restricción injustificada o desproporcionada del ejercicio del derecho respectivo. Lo anterior parece contrario a la lógica que sustenta el marco constitucional y convencional de protección a los derechos humanos, así como el sistema de transparencia y acceso a la información en México. Dicho sistema se creó para garantizar el ejercicio de un derecho, como una forma específica de participación y control social en asuntos públicos, no para generar obstáculos jurídicos adicionales al acceso a la información.

En concordancia con esta posición, el INAI ha considerado, por ejemplo, que las disposiciones legales que establecen las causas de reserva de la información no pueden ser entendidas como cláusulas generales que se aplican de forma automática sin valorar los hechos particulares de cada caso. Por el contrario, de conformidad con el INAI, dichas disposiciones deben ser interpretadas de manera restrictiva, a fin de privilegiar el ejercicio del derecho al acceso a la información, atendiendo al principio de máxima publicidad.

Esta interpretación no solo es consistente, sino que fortalece los criterios adoptados en temas análogos por órganos internacionales de protección a los derechos humanos, incluida la Corte IDH. De la misma forma, esta línea de razonamiento comprende no solo una interpretación adecuada del principio de legalidad y acceso a la información, sino el cumplimiento del mandato

constitucional del principio propersona. Desde este principio, las normas jurídicas vinculadas con el ejercicio de un derecho humano, como el acceso a la información, deben interpretarse de forma expansiva para establecer el alcance del mismo y, *a contrario sensu*, se tienen que interpretar de forma limitada cuando se trate de establecer las restricciones a su ejercicio.

Es resumen, la relación entre el principio de legalidad y el acceso a la información puede constituirse en un círculo virtuoso que conduzca efectivamente al fortalecimiento del Estado de derecho. Lo anterior depende, sin embargo, de una comprensión y argumentación adecuada del propio principio de legalidad, de manera que las disposiciones legales no sean aplicadas desde una posición meramente formalista que demerite la finalidad misma de todo el sistema nacional de transparencia. ***Ximena Medellín***

Para saber más:

Álvarez, F. (2010). *Sobre el principio de legalidad*. España: Tirant lo Blanch.

García, D. (2011). *Estado de derecho y Principio de Legalidad*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Corte IDH. (Mayo de 1986). *La expresión "Leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de. Serie A. No. 6.

Zagrebelsky, G. (2009). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. España. Editorial Trotta.

Principio de proporcionalidad

La proporcionalidad en la LGTAIP es uno de los componentes de la prueba de interés público (LGTAIP, art. 149), junto con la idoneidad y la necesidad. En estricto sentido, consiste en el balance o ponderación entre dos derechos que colisionan, considerando los beneficios o perjuicios en favor del interés público. Tal balance o ponderación se aplica cuando el interés protegido es personal o privado. Si el beneficio que se da con la publicidad es mayor que el daño, se justifica la superación en la reserva o confidencialidad de la información. Prevalece el interés público de transparencia y publicidad, respecto de la limitación que implica para los titulares de los derechos personales y sobre los daños que se pudieran causar a la sociedad. ***Rosa María Cano***

Privacidad

Término acuñado por el juez norteamericano Thomas Cooley en su tratado de 1880 sobre la responsabilidad extracontractual o los ilícitos culposos. Hace referencia al ámbito de la vida privada que se tiene derecho a proteger de cualquier injerencia indebida o ilegítima. Esta significación inicial, equiparable al derecho a ser dejado solo (*the right to be let alone*) al que hacen referencia Warren y Brandeis en su famoso artículo de 1890, ha evolucionado a fin de incorporar la capacidad de los individuos para disponer y controlar información personal. Cabe advertir que en los Sistemas Internacionales de Derechos Humanos se utiliza, de manera indistinta y en diversas ocasiones, el término privacidad y vida privada sin que exista pleno consenso sobre su diferenciación. ***María Solange Maqueo***

Para saber más:

González Fuster, G. (2014). *The Emergence of Personal Data Protection as a Fundamental Right of the EU*. Switzerland. Springer International Publishing.

Maqueo, M. S., Moreno, J. & Recio M. (junio 2017). "Datos personales, privacidad y vida privada: la inquietante búsqueda de un equilibrio global necesario". *Revista de Derecho (Valdivia)*. Vol. 30, No. 1. pp. 77-96.

Solove, D. J. (julio, 2002). "Conceptualizing Privacy". *California Law Review*. Vol. 90, No. 4. pp. 1086-1156.

Warren, S. D. & Brandeis, L. D. (diciembre, 1890). "The Right to Privacy". *Harvard Law Review*. Vol. 4, No.5.

Procedimiento de acceso a la información

Conjunto de actividades que el solicitante debe llevar a cabo para presentar y dar seguimiento a su solicitud de información y que los sujetos obligados deben realizar para gestionarla. El procedimiento de acceso a la información se encuentra establecido en el Título Séptimo de la LGTAIP y su estructura básica, en el caso de la solicitud de acceso a la información pública, consta de las etapas de presentación, recepción y registro de la solicitud; de prevención o de requerimiento al solicitante para subsanar o complementar la solicitud cuando los detalles proporcionados para localizar los documentos resulten insuficientes, incompletos o sean erróneos; de los trámites y las gestiones internas para localizar y entregar la información solicitada; de la resolución o respuesta a la solicitud de información; del pago de los costos de reproducción

y de envío de la información solicitada, y, finalmente, de la entrega de la información solicitada.

Los medios para realizar la presentación de una solicitud son ante la UT, a través de la PNT (en este caso el sistema genera un folio electrónico), en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el SNT; en todos estos casos se registra la solicitud y se envía un acuse de recibo al solicitante.

Corresponde a las Unidades de Transparencia de los sujetos obligados garantizar que las solicitudes se turnen a todas las áreas competentes que cuenten con la información o deban tenerla de acuerdo a sus facultades, competencias y funciones, con el objeto de que realicen una búsqueda exhaustiva y razonable de la información solicitada.

En la resolución de acceso, las Unidades de Transparencia podrán determinar la entrega de la información (total o parcial), la incompetencia por parte de los sujetos obligados dentro del ámbito de su aplicación, la inexistencia de la información o la clasificación de la información como reservada o como confidencial. El CT podrá confirmar, modificar o revocar dicha resolución. Cualquiera que sea la respuesta a la solicitud deberá ser notificada al solicitante en los medios seleccionados por el mismo. Asimismo, el acceso a la información se dará, preferentemente, en la modalidad de entrega y, en su caso, de envío elegidos por el solicitante. ***Marcela Vázquez***

Profesionalismo

Describe la forma de realizar un trabajo por una persona. Generalmente de manera seria, honrada, con pericia, y con un desempeño eficaz y eficiente. El profesionalismo es uno de los principios que rigen a los servidores públicos que laboran en algún OG, ya que como señala el art. 8 de la LGTAIP estos deberán actuar bajo sus conocimientos técnicos, teóricos y metodológicos para garantizar un desempeño profesional en el ejercicio de la función pública que tienen encomendada. ***Marcela Vázquez***

Propaganda gubernamental

Comunicación que pretende ser persuasiva. Está compuesta de actos, escritos, publicaciones, imágenes y expresiones de servidores o entidades públicas para la divulgación de decisiones, logros, programas, acciones u obras. De

acuerdo con el octavo párrafo del artículo 134 de la CPEUM, tendrá fines informativos, educativos o de orientación social. ***Víctor S. Peña***

Para saber más:

FUNDAR Centro de Análisis e Investigación/Article 19 Oficina para México y Centroamérica (2015). "La libertad de expresión en venta; Criterios interpretativos relevantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación". En particular SUP-RAP-466/2012, SUP-RAP-450/2012, SUP-RAP-449/2012, SUP-RAP-444/2012 y Acumulado, SUP-RAP-400/2012 y Acumulado, SUP-RAP-140/2012.

Guevara, M. (2016). "Suspensión de propagada gubernamental y derecho de acceso a la información pública: Hacia un punto de equilibrio". En *Revista Estudios en Derecho a la Información*, pp. 27-45.

Prórroga

La facultad de una autoridad para ampliar el plazo establecido por la ley para el cumplimiento de una obligación o para el ejercicio de una competencia o un derecho. En el caso de la LGTAIP y la LFTAIP se regula la posibilidad de ampliar los plazos para dar respuesta a las solicitudes de acceso cuando el sujeto obligado señale que por la cantidad o complejidad de la información requiere de más tiempo para cumplirla. Esta ampliación debe ser aprobada por el CT. Asimismo, los OG pueden ampliar el plazo para el cumplimiento de la resolución de los recursos de revisión o de inconformidad. El recurrente dentro del recurso de inconformidad podrá solicitar la ampliación del plazo, antes del cierre de la instrucción, hasta por un período de diez días adicionales para manifestar lo que a su derecho convenga. ***Ana Elena Fierro***

Protección de datos personales

La protección de datos personales constituye un derecho que coadyuva a garantizar que el ámbito privado de las personas esté exento o inmune de injerencias abusivas o arbitrarias por parte de terceros (sean del sector público o privado), establece las condiciones bajo las cuales el tratamiento de datos personales puede considerarse legítimo (lo que incluye cada una de las etapas que constituyen el proceso al que son sometidos los datos) y dota de potestades específicas a los individuos para que estén en posibilidad de mantener un cierto poder de control y disposición sobre su información. Estas

dos últimas características del derecho a la protección de datos personales son, precisamente, las que han permitido su evolución de manera particularizada frente a otros derechos humanos, entre los que sin duda destaca, dada la estrecha relación que guardan entre ellos, el derecho a la vida privada y, con ello, la privacidad.

Los ámbitos específicos del derecho a la protección de datos personales, esto es, el debido tratamiento de la información personal, como la capacidad de autodeterminación informativa, se proyectan a través de la generación de un régimen jurídico, sea o no diferenciado en los diversos sistemas jurídicos, aplicable tanto al sector público como al sector privado. Generalmente es en ese primer supuesto donde la protección de datos personales se relaciona de manera directa con la transparencia y el derecho de acceso a la información pública, pues en ambos casos el régimen jurídico creado y la adopción de políticas o prácticas que favorezcan su realización, hacen referencia a la gestión de la información que poseen o generen las instituciones, órganos u organismos del sector público. Aunque en este caso, el ámbito de protección de los datos personales se reduce a aquella información en poder del Estado que identifica o hace identificable a las personas. De tal forma que, si bien tienen puntos de convergencia para su realización, como la necesidad de generar sistemas de gestión documental adecuados, los objetivos o intereses jurídicos o legítimos tutelados difieren entre sí. Mientras que la protección de datos personales supone, en principio, la confidencialidad de la información, la transparencia y el derecho de acceso a la información implican su publicidad. Ello conlleva una posible tensión entre los derechos de protección de datos personales y acceso a la información pública. Un mecanismo creado para armonizar estas posibles tensiones consiste en la elaboración de versiones públicas que, por una parte, brindan información a las personas pero que, por la otra, resguardan los datos personales. Sin embargo, en algunos supuestos es necesario acudir a mecanismos de ponderación, conocidos en México como *prueba de interés público*, a efecto de determinar la procedencia de eludir la confidencialidad de la información personal cuando hay un interés público comprometido.

La globalización y los avances tecnológicos del mundo moderno han supuesto una mayor concientización sobre la relevancia de los datos personales y el rol que se le concede al titular de los mismos frente a su tratamiento por parte de terceros. El paso a la llamada Era Digital y la adopción de tecnologías de la información y la comunicación que facilitan la recolección de información, incrementan la velocidad en el procesamiento de la misma, aumentan la capacidad de su almacenamiento y agilizan los flujos de información. Han puesto en evidencia tanto los potenciales riesgos que enfrentan las personas para salvaguardar su privacidad, como la importancia económica y social de los

datos personales, todo lo cual conlleva, a su vez, la necesidad de empoderar a las personas para controlar y disponer sobre la información que les concierne.

Ante este panorama, se hizo patente la necesidad de generar estándares de protección tanto en el plano internacional como nacional. Por un lado, el flujo internacional de datos personales y, por el otro, la necesidad de reforzar las garantías de privacidad para las personas, se constituyeron en los dos grandes pilares que darían origen al reconocimiento del derecho a la protección de datos personales. Ambos objetivos se encuentran plasmados en el Convenio No. 108 del Consejo de Europa del 28 de enero de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, mismo que se reconoce como el primer instrumento jurídico vinculante sobre protección de datos personales en el ámbito internacional.

Por su parte, la Directiva 95/46/CE del 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, marcaría un hito en la historia del desarrollo normativo del derecho a la protección de datos personales no solo al interior de la Unión Europea, dada la obligatoriedad para los Estados miembros de realizar su transposición a través de su derecho interno, sino también hacia el exterior, toda vez que la misma se constituiría en el principal referente para legislar en la materia. En ese contexto, un gran número de países, entre los cuales se encuentra México, ha reconocido de manera específica el derecho a la protección de datos personales, con el objetivo de proteger a los individuos frente a la injustificada recolección, almacenamiento, uso, transmisión y difusión de su propia información. De acuerdo con el mapa elaborado por David Banisar, actualizado en diciembre de 2016, el número de países que han adoptado un régimen jurídico de protección de datos personales, aunque con un contenido y alcance diferenciado, asciende a más de cien alrededor del mundo.

Los debates generados en torno al derecho a la protección de datos personales son tan amplios como el derecho mismo. Se cuestiona desde su propia existencia como un verdadero derecho humano autónomo del derecho a la vida privada, sus objetivos primigenios o intereses jurídicos tutelados, su viabilidad o alcance ante la realidad tecnológica actual y futura, los límites de la autodeterminación informativa y su relación con otros derechos humanos, por mencionar solo algunos de los supuestos controvertidos en el basamento de su construcción normativa.

Las disquisiciones sobre el carácter de derecho humano de la protección de datos personales datan desde los setenta, ante las advertencias del Consejo

de Europa —de acuerdo con De Hert y Guthwith (2009)—, para reconocer las limitaciones del derecho a la vida privada ante los cambios tecnológicos, el énfasis puesto en las interferencias por parte del gobierno y la respuesta insuficiente que brinda a la necesidad de una aproximación más proactiva.

El origen del derecho a la protección de datos personales —como puede observarse en el Convenio 108 del Consejo de Europa— está vinculado directamente con el derecho a la vida privada y a la privacidad (indistintamente). De hecho, ni el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales ni la CADH (ambos concebidos como piedra angular de los Sistemas Europeo y Americano de Derechos Humanos, respectivamente), reconocen de manera expresa el derecho a la protección de datos personales. Incluso en la interpretación jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se advierte que las referencias a la protección de las personas con respecto a sus datos personales se relacionan a la noción de vida privada, misma que incluye el derecho a la identidad y al desarrollo personal. De tal forma que no es sino hasta la aprobación y entrada en vigor de la Carta de Derechos Humanos de la Unión Europea y algunas reformas constitucionales en diversos países a nivel global, entre los que se encuentra México, que se le reconoce explícitamente tal carácter. Ello, por supuesto, ha llevado a posturas antagónicas que rivalizan en cuanto a la autonomía y naturaleza jurídica del derecho y, con ello, su posición frente a otros derechos humanos.

Por lo que se refiere a los intereses legítimamente tutelados por el derecho a la protección de datos personales existen diversas aproximaciones que pretenden explicar la existencia de este derecho. Una primera perspectiva se aborda desde el campo propio de los derechos humanos y su relación con la privacidad y el derecho a la vida privada. Una segunda perspectiva destaca la relevancia económica de los datos personales y atiende las disyuntivas que genera esta protección para el intercambio de información, las relaciones económicas, el desarrollo económico y la innovación. Además, sitúa a los titulares de los datos personales fundamentalmente en su carácter de usuarios o consumidores frente a los agentes económicos que se constituyen en responsables o encargados del tratamiento de los mismos.

Si bien desde sus orígenes el derecho a la protección de datos personales presenta un objetivo de adaptación al cambio tecnológico, a fin de establecer medidas de protección y seguridad acordes con el avance de las tecnologías de la información y comunicación, el advenimiento de las redes sociales, las tecnologías de geolocalización, el internet de las cosas (IoT), el *big data*, las ciudades inteligentes o la inteligencia artificial, por citar solo algunos casos, abren el debate sobre la suficiencia de los principios que informan el derecho

a la protección de datos personales, particularmente por lo que hace a los principios del consentimiento, proporcionalidad, finalidad y calidad. En ese sentido, se promueve el reposicionamiento de los principios de información, lealtad, licitud y responsabilidad a efecto de dotarlos con un carácter preponderante frente a estas nuevas realidades.

Finalmente, en cuestión de la autodeterminación informativa, el *derecho al olvido* ha generado un amplio debate a nivel global. Algunos sistemas jurídicos lo equiparan al derecho a la supresión de los datos personales (o bien, derechos de cancelación y oposición), con especial énfasis en los procesos de desindexación de contenidos del índice de resultados de los motores de búsqueda en internet. Al respecto, no solo se cuestiona su eficacia, dada la permanencia del contenido en el sitio web original y las posibilidades ilimitadas de su reproducción una vez que la información ha sido subida al mundo virtual, sino además, sobre el papel de los intermediarios de internet para decidir qué contenidos deben ser efectivamente desindexados sin que ello suponga una afectación al interés público de conocer la información. Un tema especialmente controvertido en esta materia hace referencia al alcance territorial de las decisiones adoptadas dentro de cada sistema jurídico para desindexar los enlaces o vínculos de los buscadores que contraponen la efectividad de la decisión frente a la soberanía y la jurisdicción de los Estados.

La tardía y asimétrica recepción del derecho a la protección de datos personales en el mundo, ha llevado a la preocupación de generar estándares comunes de protección con un alcance global. Ello se manifiesta ante la necesidad de la cooperación entre Estados y las transferencias internacionales de información que, en un gran número de casos, contienen datos personales. De tal forma que diversos organismos internacionales, entre los que cabe señalar al Consejo de Europa, la OCDE, el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) o, incluso, la ONU, entre otros, han adoptado instrumentos internacionales para establecer ciertos parámetros comunes que permiten el libre flujo de información y, a la vez, garantizan la privacidad y la protección de las personas respecto de sus datos personales.

No obstante, los mecanismos creados para tales efectos, como los distintos sistemas jurídicos alrededor del mundo, presentan importantes diferencias en cuanto a sus niveles de protección. Todo lo cual ha propiciado la adopción de medidas (de índole contractual, certificaciones o de reconocimiento previo de niveles adecuados de protección de los Estados o los agentes económicos) que facilitan el comercio y la cooperación internacional. Un caso paradigmático que permite ejemplificar esta diversidad, así como sus consecuencias políticas, económicas y sociales, se presenta en las relaciones entre la Unión Europea y los Estados Unidos

de América. Mediante un fallo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, emitido el 6 de octubre de 2005, en el asunto C-362/14 *Caso Schrems*, se invalidó el llamado Acuerdo de Puerto Seguro, a través del cual la Comisión Europea avalaba la transferencia internacional de datos personales hacia ciertas empresas resididas en los Estados Unidos, por considerar que este acuerdo permitía garantizar un nivel adecuado de protección, a pesar de que el país de destino carece de un régimen especial para la protección de los datos personales y adopta un modelo fundamentalmente sectorizado. Si bien llevó a la necesidad de elaborar otro acuerdo que lo sustituyera, denominado *Privacy Shield*, aún persiste cierto escepticismo sobre su eficacia ante un contexto de vigilancia masiva que privilegie la seguridad pública y la defensa nacional. ***María Solange Maqueo***

Para saber más:

Banisar, D. (2016). *National Comprehensive Data Protection/Privacy Laws and Bills*. Recuperado de: https://ssrn.com/abstract=1951416 (fecha de consulta: 28 de agosto de 2017).

Berkvens, J. (2009). "Role of Trade Associations: Data Protection as a Negotiable Issue". En Gutwirth, S. et al. (eds.), *Reinventing Data Protection?* Utrecht: Springer.

Bru Cuadrada, E., (2007). "La protección de datos en España y en la Unión Europea. Especial referencia a los mecanismos jurídicos de reacción frente a la vulneración del derecho a la intimidad". *Revista D´Internet, Dreit I Política*. No. 5. pp. 78-92.

De Hert, P. & Gutwirth, S. (2009). "Data Protection in the Case Law of Strasbourg and Luxemburg: Constitutionalisation in Action". En Gutwirth, S. et al. (eds.), *Reinventing Data Protection?* Utrecht: Springer.

Jara Villalobos, C. (2014). Derecho a la privacidad, libertad de expresión e interés público: el caso Cordero con Lara y otros. *Anuario de Derechos Humanos*. No.10. pp. 163-173.

International Working Group on Data Protection in Telecommunications. (2014). *Working Paper on Big Data and Privacy. Privacy principles under pressure in the age of Big Data analytics*. Disponible en: https://dzlp.mk/en/node/2736 [fecha de consulta: 4 de septiembre de 2017].

Maqueo, M. S., Moreno, J. & Recio, M. (2017). "Protección de Datos Personales, Privacidad y Vida Privada: La inquietante búsqueda de un equilibrio global necesario". *Revista de Derecho (Valdivia)*. Vol. 30. No. 1. pp. 77-96. Recuperado de: http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S071809502017000100004&script=sci_abstract [fecha de consulta: 9 de septiembre de 2017].

Prueba de daño

Es un mecanismo para hacer legítima la reserva de información en casos específicos, estandarizando tal decisión con parámetros objetivos. Así, se trata de un estándar o ponderación realizada para decidir si se reserva o publica cierta información, tras valorar su publicación, en términos del beneficio que representa para el interés público, frente al costo que significaría afectar otros intereses de igual valor.

La prueba de daño es una garantía del efectivo acceso a la información y del principio de máxima publicidad, pues somete a un escrutinio estricto la decisión de reservar información que en principio debe ser pública. La prueba de daño acota la discrecionalidad inevitable que existe en la decisión de reservar información y asegura que efectivamente sea excepcional, sujetándola al cumplimiento de ciertos estándares, consistentes en: a) justificar que se trata de alguno de los supuestos en los que la ley permite reservar información ante la posibilidad de afectar intereses valorados por todos, b) demostrar la posible generación del daño o la afectación a ese interés y c) justificar que la afectación es mayor al beneficio obtenido por publicar la información.

El origen de la prueba de daño se encuentra en la publicación del *Freedom of Information Act* en 1966, en la que después de un amplio margen de decisión sobre las causas para mantener secreta cierta información, se establecieron nueve excepciones que limitaban tal facultad del gobierno norteamericano. Se trató de un gran avance en términos del principio de máxima publicidad en Estados Unidos de América, pues las autoridades mantenían como secreta todo tipo de información, bajo el argumento de seguridad nacional, que era indeterminado y podía ser interpretado en términos muy amplios (Wells, 2004).

Su alcance ha sido objeto de cambios, pues se consideró necesario restringirlo o ampliarlo por sucesos como el caso *Watergate* en los setenta y el ataque a las Torres Gemelas el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, como detallan López Ayllon y Alejandro Posadas (2007). La adopción de dicho mecanismo se ha extendido por el mundo, pues diversos países han considerado conveniente regularlo en sus sistemas jurídicos, al establecer como regla la máxima publicidad de la información y la reserva como una excepción, cuya aplicación debe ser estricta.

En general, se ha observado cierta evolución en cuanto a su estandarización y aplicación, pues en un principio la regulación se enfocó en los aspectos formales que debía cumplir la negación de la información, como que se comunicaría por escrito, y se fundaría y motivaría la resolución. También se

comunicaría a través de qué recurso podría ser cuestionada, y posteriormente, se profundizaría en el análisis de la validez de la negación, enfocándose en el contenido hasta lograr una estandarización. También se ha considerado importante establecer órganos especializados y autónomos encargados de revisar tales determinaciones. En Canadá, Chile y México existe un órgano especializado para asegurar especialización y autonomía en distinto grado.

Sobre el análisis de las razones y la justificación de la ponderación, han tenido una gran importancia los pronunciamientos de tribunales ordinarios, constitucionales y también internacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte IDH, en términos del derecho de acceso a la información y el de libertad de expresión. Incluso, los siguientes análisis de la prueba de daño probablemente se enfocarán en la calidad de dicha estandarización, en términos de la validez de su justificación en cada caso.

Existe cierta discrepancia en las definiciones de prueba de daño, pues no coinciden en cuándo debe ser aplicado y en los pasos que comprende tal estándar. Además, advertimos que ha sido definido a partir de diferentes perspectivas que naturalmente destacan su valor e importancia a partir de diversos aspectos.

Las definiciones coinciden en que la prueba de daño consiste en una ponderación de intereses en colisión, realizada bajo ciertos estándares o criterios guía pero algunas precisan que son aplicados por la autoridad que decide reservar la información, en tanto que otras se refieren a este mecanismo como un control posterior sobre esa decisión, aplicado para revisarla o cuestionar su validez. En tales condiciones, no es claro si la prueba de daño está definida por cierto momento de aplicación o si en abstracto, es la ponderación de intereses protegidos, con independencia de la autoridad que lo realice, pudiendo ser el legislador, la autoridad a cargo de la decisión de publicar, así como los órganos revisores de esta decisión.

También existe diferencia en la determinación de lo que comprende tal ponderación. La referencia a la prueba de daño, en algunos casos, comprende todos los pasos desde la identificación de la colisión de intereses públicos hasta la determinación de reservar la información, y en otros, solo se refiere a uno de los criterios finales, consistente en la evaluación del costo-beneficio del daño. Por ejemplo, Tron Petit ha precisado que incluye todo: el análisis, la evaluación, la decisión y la justificación de esta (2016).

Otro aspecto que es importante destacar es la variedad de perspectivas con la que es definida la prueba de daño, que aun cuando destacan aspectos diversos,

se complementan, pues se refieren a este como un procedimiento regulado en la ley, un proceso de argumentación, un medio de control de decisiones de las autoridades, una facultad de las autoridades a cargo de determinar el acceso a la información, así como una garantía de derechos humanos.

La prueba de daño ha sido adoptada de diversas maneras en cada país. Las diferencias se encuentran desde la regulación de la prueba de daño en la legislación, como en su aplicación por las autoridades que definen el acceso a la información y posteriormente, en la revisión de tal decisión por parte del órgano que custodia la transparencia en cada país, siendo el caso, y los tribunales con facultades para revisar tal determinación.

La regulación de la prueba de daño comprende diversos aspectos, siendo relevante el régimen de las excepciones a la publicación de información que justifican su aplicación, el diseño de los estándares y criterios que comprende la prueba de daño, así como el establecimiento de los elementos para acreditar de manera específica el daño, como que sea objetivo, específico y previsible.

Tal como lo reconoce la OEA, la regulación de las excepciones del derecho de acceso es uno de los temas de mayor complejidad e importancia de cada marco jurídico, por lo que la legislación presenta algunas dificultades.[35] Sobre esto, cada país ha definido su propio catálogo de excepciones bajo ciertos criterios compartidos y estándares internacionales.

La Ley Modelo sobre Acceso a la Información establece un régimen restringido de excepciones y precisa que debe ser una lista cerrada de excepciones legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.[36] Deben establecerse en la ley de manera previa y expresa, como un medio para asegurar que no queden al arbitrio del sujeto obligado, también deben ser lo suficientemente claras y precisas como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad. Su formulación debe ser en supuestos determinados o lo más cerrados posibles, y en caso de excepciones particularmente ambiguas como la soberanía o la seguridad nacional, deben establecerse los criterios que sirven para aplicarlas e interpretarlas. También debe quedar claro que se trata de una limitación temporal, durante un plazo razonable.

35 Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Estándares Interamericanos sobre Acceso a la Información, en El Acceso a la Información Pública, su evolución y aplicaciones en los países de las Américas. Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/2%20Modulo%20II%20Estandares%20Interamericanos%20de%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n.doc [fecha de consulta: 29 de agosto de 2017].

36 Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. 2010. Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/10), a través de la cual acoge una Ley modelo interamericana sobre acceso a la información. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].

Además de esto, debe establecerse en ley que la autoridad a cargo de la decisión es la responsable de probar la legitimidad de las limitaciones al acceso a la información, por lo que la ley debe precisar que le corresponde la carga de demostrar la necesidad y proporcionalidad de la negación de la información demostrando la prueba de daño que produciría entregarla.

En tales condiciones, deben cumplir requisitos estrictos por ser una limitación excepcional al derecho de acceso a la información. En cuanto a su regulación, los requisitos son verdadera excepcionalidad, consagración legal adecuada y objetivos legítimos, y tratándose de su implementación o aplicación, los requisitos que deben demostrarse son necesidad y estricta proporcionalidad.

En cuanto a los pasos que comprenden la estandarización y el establecimiento de los requisitos a cumplir para demostrar el daño, no existe uniformidad aunque todos parten de presupuestos similares. Generalmente la ley enumera los aspectos para probar el daño, los define y en algunos casos, exige cierta justificación. Su aplicación ha sido detallada, principalmente, por tribunales que han analizado su aplicación. También se han pronunciado tribunales internacionales, con motivo del derecho de acceso a la información.

Por ejemplo, la Ley Modelo sobre Acceso a la Información establece que debe tratarse de un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a determinados intereses públicos; Irlanda exige la demostración del daño a partir del criterio de *expectativa razonable de daño al interés protegido*, es decir, determinar un daño potencial que se puede producir en términos razonables. La Corte IDH exige que el perjuicio sea sustancial al interés público. La Suprema Corte de Justicia en México ha definido que el perjuicio debe ser real al objetivo o principio que se trata de salvaguardar y de manera estricta, debe demostrarse que resulta mayormente afectado que los beneficios de lograr su difusión. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos dice que el riesgo del menoscabo debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético, además de exigir que menoscabe de manera concreta y específica el interés protegido por la excepción invocada. ***Mariana Campos, Liliana Ruiz y Diana Nava***

Para saber más:

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. (2010). *Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/10), a través de la cual acoge una Ley modelo interamericana sobre acceso a la información*. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].

López, S. & Posadas, A. (2007). "Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información: una perspectiva comparada". En *Derecho Comparado de la Información*. Vol. 9. pp. 21-65. Recuperado de: http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/9/art/art2.htm [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].

OCDE. (2015). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública Gobierno Abierto en América Latina*. Recuperado de: http://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm (fecha de consulta: 28 de agosto de 2017).

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Estándares Interamericanos sobre Acceso a la Información". En *El Acceso a la Información Pública, su evolución y aplicaciones en los países de las Américas*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/otros/2%20Modulo%20II%20Estandares%20Interamericanos%20de%20Acceso%20a%20la%20Informaci%C3%B3n.doc [fecha de consulta: 29 de agosto de 2017].

Tron J. (2016). *Prueba de Daño e Interés Público*. Recuperado de: http://jeanclaude.mx/index.php/2016/10/07/prueba-de-dano-e-interes-publico/ [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].

Wells, C. (2004). "National Security Information and the Freedom of Information Act". *Admin. L. Rev*. Vol. 56. pp. 1195.

Prueba de interés público

Estándar para determinar si la información sobre el patrimonio o vida privada, en poder del Estado, debe publicarse en beneficio del interés público. Es una ponderación en la que se valora la relevancia pública de la información y su publicación, en términos de la afectación a la vida privada o los derechos del titular de la información, frente al beneficio que representaría para un interés público específico.

La prueba de interés público legitima la transparencia en términos democráticos, al garantizar el respeto de los derechos e intereses, públicos y privados, involucrados en la publicación de información en manos del Estado. Es un mecanismo para asegurar el eficaz acceso a la información privada con relevancia pública porque impide interpretaciones absolutas de lo privado y su confidencialidad y también evita injerencias innecesarias y excesivas en la vida privada y los intereses personales, al exigir una justificación estricta de lo que la vuelve pública.

Este concepto comienza a definirse con el reconocimiento del derecho a la vida privada e intimidad, primero en doctrina de Estados Unidos de América, en el artículo *The Right to Privacy* escrito por Louis Brandeis y Samuel Warren, publicado en *Harvard Law Review* en 1890 (Sanz, 2016). Posteriormente, es referente la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (ONU, 1948), que precisó la protección a la vida privada, también el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 (Consejo de Europa, 1950) que prevé el derecho a la vida privada, lo que motivó la emisión de diferentes leyes sobre la protección de datos personales en países europeos, así como recomendaciones y tratados firmados en dicho continente.

Es importante mencionar el Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Oficiales de 2009 (Consejo de Europa, 2009) que establece a la intimidad y otros intereses legítimos privados como un límite al acceso a la información pública, pues junto con otros instrumentos han reconocido la necesidad de ponderar los intereses involucrados en la decisión de publicar información con datos privados.

Cada país ha legislado de manera diferente el acceso a la información privada en manos del Estado, así como la forma en que debe justificarse. La prueba de interés público no ha sido contemplada en todos los ordenamientos jurídicos, o al menos no expresamente. En algunos casos, esto se debe a que ciertos datos personales o sensibles, se protegen de manera especial y se prohíbe de manera absoluta publicarlos, sin admitir justificación en contra. El mayor desarrollo de estos estándares ha sido de manera casuística, a través de resoluciones de los órganos a cargo de transparencia o en precedentes judiciales.

Los elementos necesarios para definir la prueba de interés público, como estándar, ponderación e interés público, han sido abordados de manera diversa. Por ejemplo, el análisis a partir de los derechos humanos en juego tiene aspectos particulares. Por lo general, no lo reconocen como un test o estándar particular, sino como una aplicación del test de proporcionalidad que es empleado para analizar las restricciones o limitaciones a derechos humanos. Esto puede explicar en parte, que los estándares de la prueba de interés público no se han desarrollado de manera específica y exhaustiva, como sí ha pasado en la prueba de daño.

Además, la prueba de interés público se ha abordado a partir de diferentes derechos, con implicaciones en la carga de la prueba y el tratamiento de excepciones. Si se parte del derecho de acceso a la información se considera que la regla general es la publicación de la información por estar en manos

del Estado y es una excepción la decisión de no publicar, por lo que las autoridades tienen la carga de probar que se trata de información privada que debe conservarse confidencial. Por otra parte, si se desarrolla a partir del derecho a la vida privada y la intimidad, la regla general es que esa información no se publique aún en poder de las autoridades y la excepción es la decisión de publicarla, por lo que corresponde al órgano garante aplicar la prueba de interés público, a fin de analizar si debe permanecer como clasificada o no.

También debemos considerar que es muy amplio lo que puede justificarse como de interés público, sin que sea sencillo identificar supuestos específicos. El concepto interés público es indeterminado y hace alusión a múltiples fines, principios y/o condiciones que deben priorizarse. Se ha justificado el interés público por la relevancia de conocer la información en sí misma y también porque la información es un medio para el ejercicio de derechos humanos, el control de la gestión pública y la participación ciudadana en asuntos públicos, entre otros aspectos.

La prueba de interés público ha sido adoptada de manera diferente y su aplicación ha sido aún más diversa. La regulación de dicho estándar está definida por las normas que desarrollan el acceso a la información pública y el derecho a la vida privada y a la intimidad, en las que se establece su alcance y restricciones, así como aquello que debe ser protegido de manera especial.

Cada legislación otorga una protección diferente a la información que contiene datos de la vida privada o el patrimonio, prohibiendo su publicación de manera absoluta o relativa. En el caso de las prohibiciones absolutas (referidas como excepciones absolutas), la información no se puede publicar por ninguna circunstancia y en el caso de prohibiciones relativas (excepciones relativas), la información se pública solo si se supera la prueba de interés público. Por ejemplo, en España no se permite la ponderación frente a datos sensibles (Ley España, 19/2913) y en Reino Unido la mayoría de los supuestos de *no publicación* de información personal es absoluta y no permite prueba de interés público (*Freedom of Information Act*, 2000).

En términos generales y con sus respectivos matices, existe coincidencia en que primero debe identificarse si se trata de información privada que debe ser tratada como confidencial, así como corroborar su conexión con un interés público. Después se debe balancear el perjuicio de la publicación en términos de su injerencia a la vida privada, frente al beneficio al interés público de ser revelado. Así, diversas legislaciones han previsto la prueba de interés público como el estándar que debe cumplirse para superar la clasificación

de confidencialidad o la prohibición de publicar cierta información. En otros casos, no se prevé expresamente tal prueba, pero la justificación de la decisión de publicar es en términos similares a sus estándares, aunque no la denominan así. En ciertas ocasiones es suficiente una justificación de la decisión de publicar o no la información, sin exigencias específicas.

El mayor desarrollo de la prueba de interés público ha sido a partir de casos concretos resueltos por los órganos a cargo de la transparencia, en su caso, o en precedentes jurisdiccionales. Existen situaciones resueltas de manera similar en diversos países, como la publicación de información privada de funcionarios públicos, sobre los que de manera general se ha reconocido que su derecho a una vida privada puede ser objeto de mayores restricciones que los de un ciudadano, por su función y exposición al escrutinio público y porque en esos casos con la publicación de información se pretende combatir la corrupción estatal. Sobre esto existen ciertos matices, por ejemplo, en Estados Unidos de América se distingue la injerencia en la vida privada en función de la naturaleza pública de los puestos y su grado de responsabilidad.

El interés público se ha justificado a partir de razones como el interés nacional, seguridad nacional, el correcto funcionamiento de los órganos de gobierno, la importancia de las funciones de fiscalización del Estado, el ejercicio del control social sobre la gestión pública, el ejercicio de derechos humanos y la protección del medio ambiente. Por ejemplo, autoridades colombianas permitieron la publicación de la base de datos del Registro Único de Población Desplazada porque de esta información dependía el goce efectivo del derecho de libre asociación (AGOEA, 2010).

También se ha decidido conservar en confidencialidad la información por razones como la afectación a la dignidad y el secreto fiscal. Por ejemplo, autoridades mexicanas se negaron a dar acceso al nombre de personas a las que les cancelaron créditos fiscales en 2007 (74 mil millones de pesos) porque se violaría el secreto fiscal (AGOEA, 2010:75 y 76). Así también pasó en Chile, cuyas autoridades decidieron no publicar las postulaciones a cargos de Alta Dirección Pública que les fueron solicitadas, porque el proceso de nombramiento es confidencial para evitar presiones que afecten el proceso y la dignidad de los postulantes, así como la objetividad del examinador.
Mariana Campos, Liliana Ruiz y Diana Nava

Para saber más:

Alianza Regional por la Libre Expresión e Información. Saber Más III. *Informe Regional sobre Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. Recuperado de: https://es.scribd.com/document/66655681/Informe-SABER-MAS-III [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].

Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (AGOEA). (2010). *Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/10), a través de la cual acoge una Ley modelo interamericana sobre acceso a la información*. Recuperado de: http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].

Consejo de Europa. (1950). *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. Recuperado de: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].

——. (2009). *Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos*. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_europeo.pdf [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].

Freedom of Information Act 2000. (2000) Recuperado de: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/part/II [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].

Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en materia de acceso. (2013). España. Recuperado de: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887 [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].

López, S. y Posadas, A. (2007). Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información: una perspectiva comparada. En *Derecho Comparado de la Información*. Vol. 9. pp. 21-65. Recuperado de: http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/9/art/art2.htm [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].

R

Recomendación en materia de transparencia

Una recomendación emitida por el órgano garante es un pronunciamiento público hacia los sujetos obligados o autoridad responsable en la que se enlistan una serie de lineamientos para diseñar, implementar y/o evaluar acciones en materia de transparencia, acceso a la información o protección de datos personales. Este tipo de instrumentos permiten orientar acciones, señalar faltas o incumplimientos a sujetos obligados. ***Humberto Trujillo***

Rectificación de datos

Desde la perspectiva sustantiva, se trata de uno de los derechos a la protección de datos personales (también denominados como derechos ARCO), a través de los cuales se ejerce la autodeterminación informativa. El derecho de rectificación confiere al titular la facultad de solicitar la corrección de su información personal cuando esta sea inexacta, incompleta o no se encuentre actualizada. Ante la negativa de los responsables a la solicitud de rectificación de los datos personales, el titular o su representante podrá acudir ante el INAI, a efectos de dar inicio al procedimiento de protección de derechos, cuando el responsable sea del sector privado, o bien, para impugnar la decisión mediante el recurso de revisión o el recurso de inconformidad, según corresponda, tratándose del sector público y los partidos políticos. ***María Solange Maqueo***

Recurrente

Es la persona que solicitó información a un sujeto obligado y posteriormente interpuso un recurso de revisión en contra de algún acto relacionado con su solicitud de información. El recurso de revisión previsto en materia de transparencia y acceso a la información permite a cualquier solicitante de información inconformarse respecto de la clasificación de la información; la declaración de inexistencia; declaración de incompetencia por el sujeto obligado: la entrega incompleta o que no corresponda con lo solicitado; la falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos; la notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado; la entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante; los costos o tiempos de entrega de la información; la falta de trámite a una solicitud; la negativa a permitir la consulta directa de la información; la falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta u orientación a un trámite específico. ***Adriana García***

Recurso de inconformidad

Medio de defensa que un particular puede hacer valer frente a las resoluciones emitidas por los OG de las entidades federativas en el tiempo de trámite de los recursos de revisión que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información. Dicho recurso puede ser interpuesto, a elección del particular, ante el órgano garante. Al resolver, la autoridad podrá desechar o sobreseer el recurso de inconformidad; asimismo, confirmar, revocar o modificar la resolución del organismo garante local. ***Soledad Jarquín***

Recurso de revisión

El derecho de acceso a la información, para ser efectivo, debe contar con los recursos para exigirlo. Este derecho se establece en el artículo 6º de la Constitución, fracciones IV y VIII. Si el sujeto obligado se negara a dar la información o lo hiciera en forma incompleta, ilegible o excediera el plazo marcado por la ley para responder, es posible presentar un recurso de revisión ante los OG competentes según la autoridad ante quien se dirigió la solicitud (federal o local). Este procedimiento se sigue en forma de juicio, cumpliendo con las formalidades del procedimiento: demanda, contestación, etapa probatoria, audiencia y resolución.

La resolución confirma, modifica o revoca la respuesta y solicita se emita una nueva. El recurso debe ser sencillo, expedito y llevarse a cabo a través de una prueba de interés público si existiera una colisión de derechos. Al efecto, la jurisprudencia ha señalado que en estos recursos no deben exigirse formalidades innecesarias, pues su objetivo es garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información. Si el particular no está de acuerdo con la revisión, puede presentar un recurso de inconformidad ante el INAI o una demanda de amparo. ***Ana Elena Fierro***

Recursos públicos

Los recursos públicos son los ingresos económicos que obtiene el Estado y que asigna (a partir del presupuesto) al ejercicio de sus actividades. En México, estos recursos pueden ser obtenidos a partir de la tributación (cobro de impuestos), endeudamiento o venta de infraestructura estatal (SHCP, 2000). Este tipo de recursos deben ser asignados de manera transparente y bajo un sistema de rendición de cuentas, para que las personas puedan monitorear, evaluar y/o cuestionar su gasto. ***Humberto Trujillo***

Para saber más:

SHCP. (2000). *Fuente y uso de los recursos públicos.* [archivo PDF]. Recuperado de: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2000/documentos/expo_motivos/capitulo1.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Régimen de rendición de cuentas

Por régimen de rendición de cuentas se entiende la interacción entre las múltiples relaciones en un sistema político (Cejudo y Ríos, 2009), lo que supone responder, por cada relación de rendición de cuentas, las preguntas básicas de: quién rinde cuentas, ante quién lo hace, cómo las rinde y respecto a qué.

En un régimen eficaz cada actor rinde cuentas ante otro, que a su vez lo hace, en otra relación, con un tercer actor, hasta crear una cadena que culmina en las personas. Además, en cada relación de rendición de cuentas hay mecanismos eficaces de información, valoración y decisión sobre el desempeño de atribuciones y el ejercicio de recursos; cada "destinatario" cuenta con instrumentos para exigir el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas y para tomar decisiones con consecuencias. El conjunto

de estas relaciones de rendición de cuentas, esto es, el régimen, es lo que hace posible que las personas controlen su gobierno. ***Guillermo M. Cejudo***

Para saber más:

Cejudo, G. y Ríos, A. (2009) *La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México*. En Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [archivo PDF] Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/7.pdf [fecha de consulta: 27 de julio 2017].

Rendición de cuentas

Rendir cuentas significa entregar o dar cuenta ante alguien. De ahí que sea siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, la cual implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad. Así pues, aun en la concepción más elemental de la rendición de cuentas (RC) hay siempre al menos dos sujetos involucrados, un asunto relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho) y un juicio o una sanción emitida por el segundo sujeto. Existen tres pilares necesarios para la RC; para que haya acceso a la información, debe haber información; para que haya revisión de cuentas, debe haber cuentas; para que haya sistemas de responsabilidades, debe haber responsables. En este sentido, la RC no se limita al control del ciclo presupuestal que los gobiernos deben llevar a cabo para evitar desviaciones presupuestales o déficits públicos (en busca del mejor equilibrio posible entre ingresos y gastos), ni tampoco a la evaluación, que se pregunta sobre los costos de los programas en relación con sus resultados, para tomar decisiones estratégicas en materia de orientación de los gastos, sino que atañe también a la legalidad de las actividades gubernamentales y a la información que se ofrece al público sobre la forma en que el gobierno ha utilizado los medios que tiene a su alcance.

Decimos que la RC es subsidiaria en el sentido de que una acción o responsabilidad robustece a otra principal, y por ello carece de todo sentido si es un acto único y aislado de cualquier precedente. También se trata de una relación transitiva, en tanto que hay al menos dos sujetos que participan en el proceso con roles distintos, y aunque parezca obvio, es preciso tener presente que esa relación perdería todo sentido si aquellos que rinden cuentas no están obligados, no se someten a los juicios y no acatan los resultados de las sanciones impuestas de aquellos ante quienes se rinden las cuentas. De

modo que la RC supone un ejercicio que va un paso más allá del control y de la evaluación de ingresos y egresos públicos, para situarse en una relación entre entidades responsables de ejercer recursos públicos (de cualquier naturaleza) y entidades responsables de verificar que esos recursos se han obtenido o ejercido de conformidad con las normas en vigor (pudiendo ser instituciones gubernamentales y ciudadanos). Por ello, la RC se debe diseñar y practicar como una política transitiva y subsidiaria orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública y no como un fin en sí misma. Es, además, una política que esencialmente tiene una vocación pública y no meramente burocrática.

La RC es un ejercicio de transparencia e información pública; un medio a través del cual los gobiernos informan al público de sus actividades, de los recursos que han ejercido y de los resultados que han obtenido. No obstante, es necesario aclarar que la RC no equivale al derecho de acceso a la información pública ni es sinónimo de transparencia. Se trata de conceptos que se refuerzan recíprocamente, pero que no significan lo mismo. No puede decirse, por ejemplo, que un régimen es transparente porque responde a las solicitudes de información que hacen las personas que desean tener acceso a los documentos que obran en los archivos de sus gobiernos. La transparencia no supone una relación transitiva entre dos agentes con atribuciones y obligaciones precisas, en donde uno de ellos está facultado para examinar, juzgar o sancionar las acciones y decisiones del otro con respecto al ejercicio sustantivo de sus funciones y al uso de los recursos públicos que emplea para cumplir su tarea. La auténtica RC es algo más que la transparencia: es una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, control y sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental (en todas sus facetas) en un entorno legal y democrático explícito y abierto que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir.

Con frecuencia se ha querido ver en el concepto de RC una "importación" más del entramado institucional anglosajón. Andreas Schedler intentó situar el origen de ese concepto en la palabra inglesa *accountability*: "Un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la *rendición de cuentas*" (2004: 11). Empero, consideramos que esta visión olvida que el concepto tiene una fuerte y secular connotación en castellano, y que incluso está en el origen de instituciones significativas en nuestra historia, tales como el juicio de residencia o las sindicaturas en los ayuntamientos. De tal forma, a pesar de que este concepto no tiene un origen específico, es

posible rastrear atributos que le dan sentido, y el propio Schedler reconoce, como: la respuesta de funcionarios sobre sus acciones, hace valer la ley (2004: 16), programación, seguimiento y control de recursos, responsabilidad e información gubernamental.

La RC es un concepto más complejo de lo que parece a primera vista. Por lo que el mundo académico ofrece debates y definiciones que conforman y fortalecen los atributos de la RC como política y concepto practicable. Por ejemplo, en busca de una definición aceptable, el mismo Schedler, identifica tres componentes como los pilares de la RC en castellano: la información, la justificación y el castigo. "Tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: que obliga al poder a abrirse a la inspección pública [*accountability*]; lo fuerza a explicar y justificar sus actos [*answerability*]; y lo supedita a la amenaza de la sanción [*enforcement*]" (2004: 13).[37] Además, Guillermo O'Donnell, distingue las diferencias entre RC horizontal y vertical: una referida a las relaciones de control y vigilancia que establecen entre sí las agencias del Estado, para limitar y a la vez garantizar el ejercicio de sus facultades, como advirtieron los clásicos que imaginaron la división de poderes, y otra, la vertical, entendida como los medios que tiene en sus manos la sociedad para exigir cuentas a sus gobernantes, incluyendo el acceso y el uso de la información pública, la presión social o mediática y las sanciones electorales.

Sin embargo, con definiciones tan amplias es fácil perderse "en una muchedumbre desordenada de protagonistas" (Schedler, 2004: 33) y no es resuelta una dificultad central del concepto: ¿quién es y cómo actúa esa sociedad? ¿Y cuáles son los límites del control mutuo y la vigilancia, de índole horizontal, entre órganos y agencias del propio Estado? Este punto hay que tenerlo en cuenta, ya que en la práctica, es muy probable que la multiplicación, la fragmentación y la desconexión entre los muy distintos actores involucrados en los procesos de RC acaben por dar al traste con sus propósitos y en lugar de favorecer el conocimiento público sobre la forma en que se ejerce el poder y de reforzar el sentido de responsabilidad sobre sus consecuencias, esas redes se conviertan más en una forma de simular que de consolidar la existencia de un sistema de RC. Dicho de otra manera, se corre el riesgo de que lo más importante terminen siendo la forma y los procedimientos que sirven para justificar lo que hacemos y no el cumplimiento de la responsabilidad obtenida.

37 Las palabras entre corchetes fueron añadidas por los autores y no aparecen en el original. El texto citado es la versión traducida y corregida de un capítulo originalmente escrito en inglés bajo el título: "Conceptualizing Accountability", en Schedler, et al. (1999) *The Self Restraining State: Power and Accountability*. In New Democracies, Londres, Lynne Rienner Publishers.

Desde una perspectiva distinta, John Ackerman ha propuesto entender a la RC como "un proceso proactivo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, desempeño y logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes" (2008: 16). Ackerman también introduce en su concepto el problema de la temporalidad de la RC y admite que, en principio, esta solo se puede dar en rigor de manera posterior o *expost*; sin embargo, advierte que esto puede llevar a la conclusión incorrecta de que se limita a los actos o acciones acabados. Por ello afirma que puede —y debe— incluir también los procesos de toma de decisiones (por ejemplo los planes y programas de acción). Finalmente, señala que la RC no siempre implica una relación de autoridad, sino que también se presenta de manera horizontal, entre dos actores de autoridad equivalente.[38] Esta idea —sostiene Ackerman— permite ampliar la concepción de la RC que la limita a la comunicación de información contable de un agente a un principal, y que la lleva a entenderla como "un proceso dinámico que redefine las relaciones entre el Estado y la sociedad, reconfigurando la naturaleza misma de la democracia y la participación ciudadana" (Ackerman, 2008: 18).

Como mencionamos la RC tiene un carácter transitivo y subsidiario, por lo que es posible sumar a la discusión la definición de RC ofrecida por Cejudo y Ríos:

> Una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a R). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento —vía sanciones o incentivos— (2009).[39]

Este el modelo también supone un sustrato democrático comprometido con un tercer actor, al que podríamos llamar C, cuya existencia le da sentido público a la relación entre A y B. Así pues, la relación transitiva entre A y B, sobre un objeto R en el que se rinden cuentas y que sintetiza la responsabilidad asumida, adquiere todo su sentido cuando se añade el espacio público y democrático

38 A este respecto Schedler ha señalado la dificultad que entraña suponer *igualdad* en una relación de poder, que normalmente implica diferentes grados de asimetría. Por ello señala que algunos autores han introducido la noción de controles *horizontales* u *oblicuos*, categoría que evita crear la impresión que la RC horizontal implica condiciones de *equivalencias* de poder (Schedler, 2004: 35). Desde nuestra perspectiva esta idea puede sintetizarse en que las relaciones *horizontales* de RC implican una autonomía funcional de los órganos o autoridades involucradas. En este sentido no existe una relación de subordinación entre ellos, por ejemplo, en los mecanismos de RC del Ejecutivo al Legislativo.

39 Los autores citados añaden que, "en términos más amplios, adoptamos, con leves modificaciones, la definición de Bovens sobre lo que es (y no es) una relación de RC: aquella en la que un actor informa, explica y justifica su conducta a otro actor (no solo propaganda o información destinada al público en general). La explicación está dirigida a ese otro actor y no al azar. El actor está obligado a rendir cuentas (y no en libertad de hacerlo o no). Hay la posibilidad de debate, juicio y sanción (y no un monólogo sin compromiso). Y finalmente, la RC debe ser pública (y no solo informes internos)" (Bovens, 2006; Dubnick y Romzek, 1998).

en el que sucede esa relación. Es posible traducir esta C como: ciudadanos que otorgan calidad a la democracia, pero que resulta imprescindible para impedir que la relación entre A y B se justifique solamente a sí misma, de espaldas al espacio público democrático o, peor aún, que se convierta en una trampa burocrática, autoritaria. Es la presencia de los ciudadanos, en el espacio público, la que permite hacer del proceso de RC una operación que va más allá del mero control del poder político sobre sus subordinados y sus burocracias.

La verdadera RC implica necesariamente un marco jurídico y político, es decir, un marco de responsabilidad que se desprende, a la vez, de obligaciones legales y públicas; del principio de legalidad y de un propósito democrático. Esta es una idea central que conviene precisar, pues de su cabal comprensión se derivan consecuencias importantes para entender el alcance y profundidad de este concepto. Pero no solo eso, la transparencia y el acceso a la información son condiciones necesarias para el proceso de RC tal como se definió, pero no son suficientes para garantizar la relación entre A y B, con respecto a R, en un marco jurídico que asume la existencia de C. En este sentido, una política de RC debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen.

El concepto de *rendición de cuentas* no aparece de manera explícita en la CPEUM. Sin embargo, diversas reformas a este ordenamiento han venido conformando un sistema orientado a ese propósito. Entre otras instituciones, puede mencionarse la creación de mecanismos de información y fiscalización (por ejemplo, la obligación de los secretarios de Estado y otros funcionarios de comparecer ante el Congreso o la creación de la entidad superior de fiscalización), así como las normas y procedimientos que regulan las diferentes dimensiones de la responsabilidad de los servidores públicos.

Sin embargo, falta mucho para que el país cuente con una verdadera política de RC clara, objetiva, comparable, confiable y transparente. Podría decirse que apenas se han construido los primeros cimientos del edificio, que aún requiere normas, instituciones, actores y procedimientos bien definidos y articulados. Aunque la Constitución (las constituciones) y las leyes (federales y estatales) ya proveen normas en materia de transparencia y acceso a la información, contabilidad pública, fiscalización y responsabilidades de los servidores públicos, estas todavía no tienen los medios ni la articulación

suficientes para producir una verdadera política de RC. Al momento de publicación de este texto, este proceso en México está apenas en sus primeros momentos de formación. Las tareas legislativas pendientes y los desafíos organizacionales son muchos y muy variados. Incluyen a los tres poderes, a los tres ámbitos de gobierno y a todas las autoridades públicas. De modo que todavía estamos muy lejos de rendir cuentas claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes en México. ***Mauricio Merino y Sergio López Ayllón***

Para saber más:

Ackerman, J. (coord.). (2008). *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. Ciudad de México. Siglo XXI.

Bovens, M. (2006). *Analysing and Assesing Public Accountability. A Conceptual Framework*. En European Governance Papers. No. C-06-01.

Cejudo, G. y Ríos, A. (2009). "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México". En Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. [archivo PDF] Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/7.pdf [fecha de consulta: 27 de julio 2017].

Derechos del pueblo mexicano. (2006). *México a través de sus Constituciones*, 7a. ed., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ciudad de México. Miguel Ángel Porrúa.

Dubnick, M. & Romzek, B. (1998). "Accountability". En Shafritz, J. (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Nueva York: Westview Press.

López S. & Merino, M. (2008). *La rendición de cuentas en México perspectivas y retos*, en Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Merino, M. (2008). La transparencia como política pública en Ackerman (ed.), *Más allá del acceso a la información, Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México. Siglo XXI.

O'Donnell, G. (1998). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*. Vol. 5, No. 1.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*. Ciudad de México. IFAI.

Rendición de cuentas social

Es un término introducido por Smulovitz y Peruzzotti, (2000), que depende de la activación de grupos ciudadanos, movimientos sociales y medios de comunicación para exponer irregularidades en el gobierno, atraer la atención pública a temas específicos o para exigir acción por parte de alguna institución. Estos mecanismos

de rendición de cuentas son especialmente relevantes en entornos en los que los mecanismos tradicionales, sean verticales u horizontales, son incompletos, débiles o disfuncionales. ***Guillermo M. Cejudo***

Para saber más:

Smulovitz, C., y Peruzzotti, E. (2000). "Societal accountability in Latin America". *Journal of Democracy*. Vol. 11, No. 4. pp. 147-158.

Rendición de cuentas horizontal

Se refiere a la existencia de agencias estatales que tienen facultad legal y capacidad de supervisar y sancionar las acciones y omisiones de otros actores y agencias del Estado (término introducido por O'Donnell, 1998: 113). La necesidad lógica de este tipo de instituciones es evidente: los ciudadanos no pueden verificar por sí mismos e imponer las sanciones correspondientes si el gobierno siguió los procedimientos establecidos legalmente, si se ajustó a las disposiciones presupuestales aprobadas por el Legislativo, o si respetó los derechos humanos y las garantías individuales de los ciudadanos involucrados. Para ello se requiere de instituciones dedicadas precisamente a ejercer el control de la legalidad y la supervisión del uso apropiado del dinero público y de la fuerza del Estado. Este tipo de instituciones —que otros autores llaman de *superintendencia* (Moreno et al., 2003)— abarca a los organismos de fiscalización, las instituciones defensoras de derechos humanos, las fiscalías especiales, y las comisiones anticorrupción. Desde luego, además de estos mecanismos *ad hoc*, cuando la división de poderes es real, el Congreso y el Poder Judicial son los principales mecanismos de control horizontal (Torsten et al., 1997). ***Guillermo M. Cejudo***

Para saber más:

Brian F., Shugart M. (et al.). (2003). "The Accountability Deficit in Latin America". En Christopher Welna (ed.), *Democratic Accontability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.

O'Donnell, G. (1998). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*. Vol. 5, No. 1.

Torsten, P., Roland, G., & Tabellini, G. (noviembre, 1997). "Separation of Powers and Political Accountability". *The Quarterly Journal of Economics*. pp. 1163-1201.

Rendición de cuentas intergubernamental

El entramado complejo de instituciones, procesos y prácticas de rendición de cuentas es aún más complejo en un sistema federal, donde cada persona exige cuentas, no solo a un gobierno sino de varios —en el caso mexicano, del gobierno federal, el estatal y el municipal. A estos tres ámbitos de gobierno a los que un ciudadano puede exigir cuentas hay que agregar la dimensión de la rendición de cuentas intergubernamental (RCIG), pues en un sistema federal —como el mexicano y muchos otros— estos gobiernos comparten responsabilidades: tienen competencias sobre temas comunes, ejecutan políticas públicas intergubernamentales y forman parte de un régimen de coordinación fiscal que define el origen y destino de los recursos presupuestales. Así, cuando una persona quiere exigir cuentas a sus gobiernos sobre los resultados de la política de salud, sobre las acciones y estrategias para promover el desarrollo económico o sobre el destino de presupuesto designado a construir infraestructura educativa, se encontrará que en los tres casos se trata de un tema de responsabilidad compartida entre los tres ámbitos de gobierno.

En un Estado democrático el carácter intergubernamental representa un problema en materia de rendición de cuentas debido a que cuando más de un gobierno interviene en una política pública ¿quién es responsable de los resultados?, ¿ante quién debe rendir cuentas? y ¿cómo puede una persona conocer, valorar e incidir en decisiones que le afectan directamente, pero con múltiples autoridades responsables? Estas preguntas tienen implicaciones en dos retos fundamentales: 1) la consolidación de una democracia efectiva en la que los gobiernos electos democráticamente logren entregar resultados a los ciudadanos y 2) en la construcción de un federalismo eficaz que no se agote en la distribución de poder y de recursos, sino que sirva como instrumento para el desarrollo.

En situaciones en las que un gobierno democrático tiene participación de más de un ámbito de gobierno en la ejecución de una política pública o hay responsabilidad compartida en algún sector, el reto de la rendición de cuentas es distinto: no basta con que haya instituciones, procesos y prácticas que hagan que cada gobierno rinda cuentas en su ámbito respectivo, sino que se requiere un entramado *ad hoc* (instituciones, procesos y prácticas de rendición de cuentas por las responsabilidades compartidas y por las políticas intergubernamentales). Se trata de una preocupación que los expertos han definido como el reto de la rendición de cuentas en arreglos de gobernanza multinivel.[40] Como

40 La gobernanza multinivel es un término que se refiere a un arreglo institucional en el que hay responsabilidad compartida entre dos o más autoridades por el ejercicio de alguna tarea de gobierno (véase, Aguilar, 2006, para más información sobre el concepto gobernanza y a Hoghe y Marks, 2003, para el concepto gobernanza multinivel).

explica Benz, "en un sistema de gobernanza multinivel, como en cualquier organización compleja, esta relación incluye muchos agentes con 'muchas manos' que tienen que coordinarse, y muchos principales con 'muchos ojos' para controlar a quienes toman las decisiones" (2007: 507).

En pocas palabras, múltiples actores responsables significa varios centros de decisiones, diversos mecanismos de ejecución y múltiples flujos de información y esto se traduce, por un lado, en la fragmentación de la autoridad, pues ninguno de los gobiernos participantes puede hacerse cargo por sí solo del conjunto de la acción pública, pero, por el otro, a la dispersión de la responsabilidad, pues cada uno de estos actores puede, en el mejor de los casos, rendir cuentas de una porción de trabajo compartido, pero ninguno de ellos asumirá la responsabilidad por el trabajo común. Esta dispersión de la responsabilidad es un problema central en la RCIG en tanto que no sea posible identificar qué porción del trabajo común está asignada a cada autoridad —referido en la literatura como el "problema de las muchas manos" o la "paradoja de la responsabilidad compartida"(Papadopoulos, 2007)— y que en tanto cada autoridad no asuma su compromiso con el trabajo común (y entienda que la contribución de cada uno es mayor al simple cumplimiento de reglas y procesos), no será posible exigir cuentas por la acción colectiva.

Para resolver parte de los problemas que enfrenta un sistema democrático con diferentes niveles de gobierno, en materia de rendición de cuentas, es necesario poder responder las preguntas formuladas al principio de esta sección. Es decir, como lo plantea Mauricio Merino:

> la clave para generar una verdadera rendición de cuentas —claras, objetivas, comparables, confiables y transparentes— se [encuentra] en la delimitación y articulación (legal y procedimental) de tres piezas complementarias: 1) la información relacionada con las decisiones, los procesos y los resultados de las autoridades públicas; 2) un sistema de responsabilidades capaz de identificar claramente las atribuciones, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos y 3) las cuentas, entendidas como un registro fidedigno, oportuno y comparable de los dineros que utiliza el gobierno, y su relación con los propósitos públicos que los justifican (2010).

Así, la construcción de un sistema de rendición de cuentas intergubernamental es indispensable, ya que es necesario tener responsables claros, mecanismos de RCIG y un diseño claro del sistema intergubernamental.

El ámbito de acción intergubernamental del Estado mexicano se ha expandido en las últimas décadas. Además de las atribuciones y competencias

exclusivas que los distintos ámbitos de gobierno tienen conforme a la CPEUM,[41] existen las facultades llamadas *concurrentes*,[42] que se refieren a diversos ámbitos de política pública en las que tanto la Federación como los estados tienen participación. Adicionalmente, existen relaciones intergubernamentales en las que es necesario la coordinación de los distintos ámbitos de gobierno.[43] Asimismo, desde el diseño de las políticas púbicas se han creado obligaciones de coordinación entre Federación, estados y municipios. En este terreno, el carácter intergubernamental de la acción pública es más evidente, pues reúne responsabilidades compartidas, instituciones de coordinación y mecanismos incipientes de RICG.

A pesar de la expansión de responsabilidades compartidas, aún no existe un diseño específico de obligaciones de RICG en México. Existen varios diagnósticos que apuntan a un déficit en materia de RICG en el país. El primer desafío que enfrenta una persona en este régimen de competencias compartidas, es como se mencionó anteriormente, la falta de definición de responsabilidades, lo cual lleva a quien quiera pedir cuentas sobre los resultados de distintas políticas a no tener claridad sobre quién es responsable y, por lo tanto, sobre quién debe rendir cuentas (Hernández y Torres, 2003).

Un problema relacionado se desprende de la complejidad y poca eficacia de los sistemas de rendición de cuentas a cada ámbito de gobierno, tal como lo ha documentado el estudio de Mauricio Merino, Sergio López y Guillermo Cejudo (2010). En principio, cada ámbito de gobierno debería contar con mecanismos eficaces de rendición de cuentas: evaluaciones, contralorías, auditorías, acceso a la información, indicadores de gestión de resultados, vigilancia ciudadana, etc. En lugar de ello, México tiene un sistema de rendición de cuentas con serias deficiencias en el funcionamiento de los mecanismos que, dentro de cada ámbito de gobierno, deberían garantizar que los recursos se utilicen adecuadamente, que las responsabilidades se ejerzan con apego a las normas y a los criterios definidos en el proceso democrático, y que las políticas públicas y los bienes y servicios públicos producidos por los gobiernos alcancen los resultados esperados en términos de necesidades sociales satisfechas y aspiraciones logradas. La rendición de cuentas en los municipios, en los gobiernos estatales y en la Federación ocurre en procesos desarticulados, capacidades institucionales frágiles, responsabilidades diluidas y, todo ello, sin salida al ciudadano como destinatario de la rendición de cuentas.

41 Por ejemplo, la política exterior, la emisión de la moneda, entre otros.

42 Por ejemplo, el sistema penitenciario, la política educativa, la regulación de relaciones laborales.

43 Por ejemplo, la coordinación fiscal o la generación de acuerdos para el ejercicio de funciones (ya sea la realización de obras de infraestructura o prestar algunos servicios públicos).

Para la RCIG se requiere un diseño institucional específico, con responsables, procesos y destinatarios claramente definidos para dar cuenta de la ejecución de las responsabilidades compartidas. En México existen diversos instrumentos para rendir cuentas de manera intergubernamental, sobre todo al hablar de transferencias condicionadas de dinero público. Sin embargo, una de las razones por las que estos y otros instrumentos suelen fracasar es que están asentados en un supuesto falso sobre el funcionamiento del régimen federal: que los gobiernos estatales deben rendir cuentas al gobierno federal por los fondos. El supuesto está equivocado por varias razones: el dinero no es responsabilidad exclusiva del gobierno federal (como podría ocurrir, por ejemplo, en programas federales de aplicación en territorio de algún estado o municipio), sino de la Federación (es decir, el conjunto de instituciones involucradas en la asignación y ejercicio del gasto, desde el Congreso de la Unión hasta el estado o municipio que lo ejecuta). No hay, por tanto, relación jerárquica ni posibilidad de exigencia.

Esto no quiere decir que no deba haber rendición de cuentas. Por el contrario, estos fondos —y las políticas públicas intergubernamentales que con ellos se financian— deberían estar sujetos a dos mecanismos complementarios de rendición de cuentas: intra e intergubernamental. Para ello se requiere que existan obligaciones colectivas —de gobiernos federal, estatal y, si es el caso, municipal— de rendir cuentas en conjunto. Por ejemplo, debe quedar claro que la responsabilidad de rendir cuentas no es del municipio al gobierno del estado y de ambos al gobierno federal, sino de los tres ámbitos (específicamente de los actores involucrados en la coordinación y de los cuerpos colegiados respectivos) ante el Congreso de la Unión y, en última instancia, al ciudadano. Para ello, es indispensable avanzar en tres caminos: definir con claridad las responsabilidades, crear capacidades para rendir cuentas y construir mecanismos para que funcionarios y gobierno rindan cuentas de modo eficaz.
Guillermo M. Cejudo

Para saber más:

Agranoff, R. & Managing W. (2007). *Networks: Adding Value to Public Organizations.* Washington. Georgetown University Press.

Aguilar, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública.* Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica.

Benz, A. (2007). "Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination?". *European Law Journal*. Vol. 13, No. 4.

Cejudo, G. (2009). *La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas.* Ciudad de México. Auditoría Superior de la Federación.

——. & Gerhard, R. (2010). "La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales. El caso del FAIS". En López Ayllón et al. (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Ciudad de México. IIJ-CIDE.

——. (2012). *Rendición de Cuentas Intergubernamental en un sistema federal*. Cuaderno sobre rendición de cuentas #4. Ciudad de México. Secretaría de la Función Pública.

Hernández, F. & Rojo, J. (2007). "¿A quién le tengo que pedir cuentas?". En Laura Sour (ed.). *Nuevos Cuestionamientos sobre la política presupuestaria en México*. Ciudad de México. Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Hooghe L. & Marks, G. (2003). "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance". *American Political Science Review*. Vol. 97, No. 2. pp. 233-243.

León, S. (2010). "Who is responsible for what? Clarity of responsibilities in multilevel states: The case of Spain". *European Journal of Political Research*. Vol. 50, pp. 80-109.

López, S. Merino, M. & Cejudo, G. (coords.). (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. Ciudad de México. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Milam, H. (2008). "Strengthening the Intergovernmental Grant System: Long-term Lessons for the Federal-Local Relationship". *Public Administration Review*. No.1. pp. 126-136.

Papadopoulos, Y. (2007). Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance, *European Law Journal*. Vol. 13, No.4. pp. 469-486.

Rendición de cuentas vertical

Se refiere a los mecanismos que "permiten a los ciudadanos dar a conocer sus demandas sociales a los funcionarios públicos (electos o no) y denunciar a dichos funcionarios por actos ilegales que pudieran cometer" (término introducido por O'Donnell, 1998: 113). El mecanismo primordial de la rendición de cuentas vertical es la realización de elecciones libres y justas, y está complementado por las libertades de prensa y asociación. ***Guillermo M. Cejudo***

Para saber más:

O'Donnell, G. (1998). "Delegative Democracy". *Journal of Democracy*. Vol. 5, No. 1.

Requerimiento de información adicional en materia de transparencia

Si un solicitante de información proporciona detalles insuficientes, incompletos o erróneos, la UT del sujeto obligado al que se ha hecho la petición podrá solicitar (una sola vez y dentro de un plazo de cinco días) complementar, corregir o precisar la información de la solicitud. ***Humberto Trujillo***

Resguardo de información

Obligación de los servidores públicos que desempeñan un empleo, cargo, comisión o función consistente en guardar o custodiar la documentación e información gubernamental que poseen bajo su responsabilidad y que son la evidencia o el resultado del ejercicio de sus atribuciones. ***Soledad Jarquín***

Resolución

Acto de autoridad que define o da certeza jurídica a una situación legal; se refiere a la acción de resolver una duda, problema o conflicto. Las resoluciones pueden ser de carácter administrativo o jurisdiccional. En materia de transparencia se denomina resoluciones a los actos emitidos por el CT cuando resuelven respecto de la prórroga para dar respuesta a una solicitud de acceso, la clasificación de información o sobre la inexistencia de información. En el caso de los OG se denomina resolución a la decisión final adoptada dentro del procedimiento de denuncia por incumplimiento de las obligaciones de transparencia, los recursos de revisión e inconformidad y en los procedimientos sancionatorios de servidores públicos.

Confirmación

Las resoluciones de las autoridades administrativas o jurisdiccionales que ponen fin a un conflicto respecto de los actos de una autoridad sujetos a revisión pueden tener tres efectos principales: confirmar la decisión de la autoridad revisada, modificarla o revocarla. En materia de transparencia en el recurso de revisión el órgano garante dicta una resolución respecto de los actos de los sujetos obligados, si confirma la decisión significa que la respuesta del sujeto obligado queda firme, es decir, es correcta. Lo mismo sucede en los recursos de inconformidad. Si el INAI confirma la decisión del órgano garante esta queda firme y se reconoce su validez.

Modificación

En materia de transparencia en el recurso de revisión el órgano garante dicta una resolución respecto de los actos de los sujetos obligados, si modifica la decisión significa que la respuesta del sujeto obligado fue parcialmente correcta y ordena los cambios que debe realizar para dictar una nueva resolución. Lo mismo sucede en los recursos de inconformidad. Si el INAI modifica la decisión del órgano garante, este debe dictar una nueva resolución atendiendo a los cambios ordenados por el INAI como autoridad revisora.

Revocación

Las resoluciones de las autoridades administrativas o jurisdiccionales que ponen fin a un conflicto respecto de los órganos del Estado sujetos a revisión pueden tener tres efectos principales: confirmar la decisión de la autoridad revisada, modificarla o revocarla. En materia de transparencia en el recurso de revisión el órgano garante dicta una resolución respecto de los actos de los sujetos obligados, si revoca la decisión significa que la respuesta del sujeto obligado fue invalidada por alejarse de las obligaciones y competencia que mandata la ley. En consecuencia, el INAI le ordena emita una nueva respuesta de acuerdo con lo establecido en la resolución del recurso. Lo mismo sucede en los recursos de inconformidad. Si el INAI revoca la decisión del órgano garante, este debe dictar una nueva resolución atendiendo a lo ordenado por el INAI como autoridad revisora. ***Ana Elena Fierro***

Responsabilidad administrativa

Exigencia de responder por la existencia de una falta administrativa cometida por algún servidor público o persona moral. Dicha exigencia es resultado de un procedimiento seguido en forma de juicio a través del cual se constata la existencia de una falta administrativa expresa y previamente establecida en ley. Actualmente las faltas administrativas se encuentran reguladas a nivel nacional en la Ley General de Responsabilidades Administrativas e incluyen conductas contrarias a los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Dichas faltas administrativas pueden derivar en responsabilidades graves y no graves. Tratándose de faltas graves las sanciones son impuestas por órganos jurisdiccionales. Las faltas no graves son sancionadas por órganos no jurisdiccionales. ***Adriana García***

Sanción por incumplimiento en materia de transparencia

Los OG pueden imponer una o varias sanciones en caso de que los sujetos obligados incurran en incumplimientos de obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública que marca la LGTAIP (art. 206). Los criterios de estas sanciones serán determinados según la falta, el daño causado, indicios, reincidencia, intencionalidad, duración del incumplimiento y la afectación al ejercicio de atribuciones en el marco de la Ley Federal y de las entidades federativas. ***Humberto Trujillo***

Secrecía

Anglicismo que se refiere al conjunto de valores, instituciones y prácticas que consienten y justifican el ocultamiento de información por parte del Estado y los servidores públicos. La secrecía se puede justificar con base en razones de seguridad o sobrevivencia del Estado. En esos casos, el término hace referencia a los *arcana imperii* o *secretos de Estado*. La secrecía también puede referirse a instituciones que salvaguardan información sensible de las personas, como en el caso de las reglas de confidencialidad o el secreto profesional. No obstante, también pueden existir prácticas ilegales o ilegítimas de secrecía, como encubrir abusos de una autoridad. ***Fernando Nieto***

Secreto

The best project prepared in darkness, would excite more alarm than the worst, undertaken under the auspices of publicity.
Jeremy Bentham, On Publicity.

Hablar de secreto, definido como "lo que solo conocen unos pocos y no se muestra ni comunica a los demás"[44] nos remite a términos como misterio, reserva y sigilo, pero también de poder. El secreto implica exclusión, es decir, algunos poseen el conocimiento sobre algo, mientras que otros están privados de este. En tanto se mantenga este escenario, el secreto coloca a quienes lo poseen en una situación de ventaja sobre quienes no lo tienen; más aún, les otorga poder.

Entender mejor la transparencia implica explorar lo que esta no es; la falta de transparencia es el resultado de acciones intencionales de limitarla (Meijer, 2014: 1). Así, muchas de las definiciones de transparencia aluden al secreto y la opacidad para proveer una visión más precisa de lo que significa. Lo que es transparente es lo que no es secreto, lo que no está oculto. Black (1997) señala que la transparencia "contrasta con las políticas opacas, en las que es difícil descubrir quién toma las decisiones, a qué se refieren y quién gana o pierde", y Pozen (2010) utiliza las nociones de secreto profundo y superficial para definir una transparencia completa de la transparencia parcial.

En la noción de secreto se concentra toda la potencialidad de la información como recurso pues delatar un secreto constituye una poderosa amenaza para lograr un comportamiento u obtener determinados beneficios. Revelar aspectos clave de cierta estrategia bélica, política o incluso comercial puede significar la diferencia entre ser el triunfador o el perdedor. El oficio del espionaje consiste, precisamente, en comerciar con el secreto y ostentarse como experto en algo significa poseer cierta información o habilidades de las que otros carecen. Si la información es un recurso, compartirla puede significar perder ventajas y asimetrías, en una palabra: perder poder.

La simbiosis entre la preservación de secretos y la preservación del poder fue entendida desde las primeras relaciones de dominación. La subordinación está justificada en tanto un grupo de privilegiados son capaces de entender o interpretar verdades que para el resto permanecen como misterio. El conocimiento de estas verdades marca una clara línea entre quienes mandan y quienes obedecen. La posesión del secreto es, entonces, el elemento de organización jerárquica. Esta es, a grandes rasgos, la idea de fondo de los

44 Definición sacada del Diccionario de Santillana (2017).

secretos del imperio, *arcana imperii*, como denominó Tácito a esa información que, en manos de un grupo privilegiado, posibilita el ejercicio del poder político. La s*ophismata* aristotélica alude, en el mismo sentido, a las claves que cimientan la dominación (Vega Méndez, 2016).

Los "misterios" del soberano, que podía invocar para "asegurar su dominación sobre un pueblo inmaduro" (Habermas, 1989) poseen una carga ritual y hasta sagrada, y en eso guardan un gran parecido con los *arcana ecclesiae"* (Rodríguez, 2004).

La defensa del secreto, como instrumento de preservación del poder tiene una larga historia. En *La República* de Platón es posible rastrear la idea de que los gobernantes podían ocultar la verdad a los ciudadanos, siempre y cuando ello fuera en beneficio de la comunidad. (Vega Méndez, 2016). A decir de Karl Popper en *La sociedad abierta y sus enemigos* (1992), Platón es el primer gran defensor de una sociedad cerrada. Su concepción del poder y del conocimiento, como instrumentos de un grupo reducido de privilegiados, que han conocido la *Verdad*, con mayúsculas, conduce a una organización vertical de la sociedad, en cuya cúspide se encuentra el *Rey Filósofo*, ataviado de atributos intelectuales de los que carece el resto de los hombres, que serán guiados por él y su sabiduría. En términos de Platón, los gobernantes tienen la responsabilidad de guiar a la sociedad, puesto que son quienes poseen los atributos para conocer las verdades. Los secretos del poder son reservados a los privilegiados en términos intelectuales, mientras que la estratificación de la sociedad destina al resto de los ciudadanos a obedecer al filósofo, que se asume virtuoso, pero al mismo tiempo distante de los gobernados. Desde la lectura de Popper, la sociedad propuesta por Platón es cerrada porque no hay posibilidad de trascender la posición que cada uno ocupa dentro del gran órgano que es la *polis*. Ser gobernante o súbdito es determinista e inamovible.

Posteriormente, en el siglo XVI, Jean Bodin, en su defensa del gobierno absolutista, retomó la idea del secreto como fuente de estabilidad. Citado por Roberts (2005, 10), Bodin argumentaba que el rey solo podía preservar la integridad del Estado si los *arcana imperii* quedaban protegidos. La publicidad socavaría la habilidad del soberano para imponerse (Bodin, 1955). En el siglo XVII, y en un sentido muy similar, Robert Filmer realizó una apología del secreto como elemento de autoridad (Roberts, 2005). Finalmente, el derecho divino detrás del ejercicio del poder absoluto del monarca se sustentaba en el secreto como fuente de autoridad ya que las decisiones del soberano no podían ser cuestionadas porque provenían de la voluntad de dios que se le revela únicamente a este. La voluntad divina, como secreto en manos de una sola persona, es lo que divide a quien gobierna de quien obedece.

Con el arribo de las revoluciones liberales, la secrecía del Estado se puso en tela de juicio. Tal como señala Hood (2006), durante la Revolución francesa se abrazaba la idea de una sociedad en la que no hubiera espacio para una oscuridad que engendrara injusticia o infelicidad. Una de las vías principales propuestas por el ideario liberal para limitar el poder y prevenir los abusos de los gobernantes era precisamente terminar con el secreto. Desde el utilitarismo liberal (Rosen, 1990), Jeremy Bentham fue uno de los más enérgicos críticos del secreto y la opacidad. El panóptico ideado por este pensador en 1791 sintetiza la noción de la transparencia como elemento de vigilancia latente: en una prisión circular, en la que todos los presos tienen la misma posibilidad de ser observados, pero sin que ellos sepan en qué momento se les vigila o no, el comportamiento se adapta automáticamente, y permanentemente se previene la conspiración y el secreto. Para prevenir los maltratos, los guardias serían a su vez vigilados por otros guardias desde el exterior. Aunque la idea de Bentham fue desarrollada para incidir en la conducta de los prisioneros, la idea de publicidad, en oposición al secreto como hábitat del abuso y de la mala conducta, puede trasladarse bien a la vigilancia de los agentes gubernamentales, y se encuentra en varias partes de su obra, especialmente en *On Publicity* (1839), donde Bentham señala que "la secrecía, como instrumento de conspiración, no debería formar parte del sistema de gobierno regular". En ese mismo texto, el pensador reconoció: "si bien una política secreta podría librar algunos inconvenientes, creo que en el largo plazo crea mayores que los que evita; y que, entre dos gobiernos, uno de los cuales se condujera secretamente y otro de manera abierta, el segundo gozaría de fortaleza, solidez y reputación, que lo harían superior a todas las disimulaciones del primero". Por otra parte, aunque en la misma línea liberal, el argumento madisoniano para la apertura sostiene que la secrecía reduce la información que está disponible para los ciudadanos, lastimando con ello la posibilidad de una participación significativa en el proceso democrático (Stiglitz, 1999).

A pesar de que las revoluciones liberales rechazaron la concepción absolutista del secreto estatal y de que desde finales del siglo XVIII se fue avanzando gradualmente en reconocer el derecho de la prensa de conocer los documentos gubernamentales, a atestiguar los debates parlamentarios o establecer procesos legislativos abiertos, ello no supuso el abandono práctico de la secrecía. Como señala Roberts (2005, 11): "en las entrañas de la burocracia, el secreto continuó siendo la regla (…), su marca de identidad". El secreto, como recurso para preservar la superioridad y la autoridad, como credencial de poder y de pericia y como artilugio contra la crítica pública continuó siendo esgrimido y defendido por la burocracia hasta bien entrado el siglo XX:

> Los burócratas buscan incrementar aún más su superioridad a través de conservar la secrecía de sus conocimientos y sus intenciones. La burocracia siempre tiende a excluir al público, a ocultar su conocimiento y la acción de las críticas (…) El concepto de "secreto oficial" es una invención específica de la burocracia, (que), de manera natural, prefiere un parlamento pobremente informado y, por tanto, poco poderoso, al menos en tanto esta ignorancia es compatible con los propios intereses de la burocracia (Weber 1968, 991 y ss.).

La burocracia como apoyo del Poder Ejecutivo, se vuelve el actor central de la política durante gran parte de un siglo XX marcado por la convulsión de las grandes guerras, las labores de reconstrucción económica y material, las amenazas latentes de desestabilización nacional y la continua paranoia por el espionaje y la difusión de los secretos militares. La política se centró en el Ejecutivo (la figura fuerte de las decisiones) cuya autoridad justificaba mantener al Congreso al margen de los detalles. En Estados Unidos, la Gran Depresión primero y la Guerra Fría después hicieron de las agencias federales del Ejecutivo el polo en torno al que gravitaban las políticas. Los burócratas adquirieron capacidad para dictar reglas y la consecución de los grandes fines económicos o de seguridad nacional justificaban la secrecía. La *sopa de letras* (Roberts, 2005) de las agencias y programas del Ejecutivo creados durante el *New Deal* (como la TVA, AAA, PWA, NLRB, CC3), y las oficinas creadas para dirigir la política de seguridad nacional —*Federal Bureau of Investigation (FBI), Central Intelligence Agency (CIA), National Security Agency (NSA)*— se expandieron y concentraron un poder que se cimentaba, en gran medida, en la confidencialidad y la reserva (Theoharis, 1998, 2–4), que les permitía poner en marcha programas sin la necesidad de tener el visto bueno del Congreso. La "cultura de la secrecía" regía el funcionamiento de estas oficinas; por ejemplo, en 1959 se estableció como crimen la difusión de cualquier información sobre la función, actividades o personal de la NSA y se estableció como norma la clasificación de expedientes (Theoharis, 1998, 4).

Estas tendencias no eran exclusivas de Estados Unidos. Aludiendo a fines de desarrollo, nacionalismo y estabilidad, los regímenes hegemónicos latinoamericanos también se movían bajo un velo de secreto y opacidad. En ese sentido, la concentración del poder en manos del Ejecutivo y sus agencias se debía a la imposibilidad o incapacidad de las otras ramas de gobierno para penetrar la secrecía y establecer límites a esta.

En Estados Unidos, el incremento del poder de los burócratas comenzó a generar un sentimiento de preocupación entre los legisladores de oposición, que abogan por reducir las áreas de opacidad, y, en consecuencia, por ampliar sus propios márgenes de intervención en la política nacional. En 1946 se aprueba la *Administrative Procedure Act*, y veinte años después, la *Freedom of Information Act*,

ambas impulsadas por el Congreso, pero apoyadas de manera muy activa por las asociaciones de prensa, actor fundamental en el combate al secreto y en la defensa del derecho a saber. Por razones ideológicas, pero también económicas, en tanto la eliminación del secreto facilita su labor informativa, los periodistas se involucraron desde el primer momento en la denuncia de la opacidad; de hecho, la idea de una ley que permitiera acceder a registros gubernamentales fue concebida por Harold Cross, consejero legal del *New York Herald Tribune* y académico (Roberts, 2005), y posteriormente retomada por el congresista John Moss. La lucha contra el secreto estuvo apuntalada en Estados Unidos, como en la mayoría de los países, por actores de la oposición política y de la sociedad civil, encarnada en la academia y la prensa.

La idea central que sustentó el combate a la secrecía que se desencadenaría años después, con el fin de la Guerra Fría, como momento para la reevaluación de los límites del secreto (Stiglitz, 1999) y de los movimientos democratizadores, como detonadores de la recuperación del derecho ciudadano, es la presunción de que la información generada y resguardada por el gobierno debía estar disponible al público, a menos que existieran razones legítimas, de interés público que justificaran la preservación del secreto (Roberts, 2005). Con ello, el debate sobre los límites del secreto continúa vigente.

Si anteriormente el secreto remitía a los *arcana imperii*, a los misterios rituales para ejercer la autoridad y preservar el poder, hoy en día, cuando nadie discute las virtudes de la transparencia (Stiglitz, 1999), la discusión contemporánea sobre secreto y apertura refiere a los problemas de la transparencia excesiva y las tensiones que se generan entre el derecho a saber y otros derechos. Si bien la transparencia y el acceso a la información han ganado lugar en la legislación contemporánea como principios generales, el secreto se justifica como excepción en tanto la difusión de la información pueda lastimar otros derechos, tales como la privacidad, la integridad o la seguridad. De cualquier manera, las circunstancias en las que se originan estas tensiones suelen ser complejas y los límites del secreto y, por tanto, de la transparencia, no son autoevidentes ni automáticos. Pozen (2010, 276-277) ha realizado una taxonomía de los argumentos utilitarios que se han elaborado a favor y en contra del secreto en el debate contemporáneo.

En primer lugar, en las políticas actuales, el secreto se justificaría en tanto previene que ciertos actores tengan acceso a información que pueda lastimar los intereses nacionales o reducir la confianza en la efectividad de las políticas gubernamentales (Meijer, 2014, 519). Este argumento recoge la esencia de la razón de ser del secreto en tanto *arcana imperii*: "la justificación por excelencia de los secretos del Estado es la preservación del Estado mismo" (Pozen, 2010,

277). Así, cierto grado de secreto es necesario para preservar las funciones del gobierno. Este razonamiento se conecta con las indiscutibles excepciones de seguridad nacional: "la importancia de la secrecía en tiempos de guerra ha sido ampliamente reconocida (…). El éxito de un ataque militar depende del factor sorpresa" (Stiglitz, 1999). El problema de este argumento es que, en general, la excepción suele extenderse a asuntos que van más allá de la estricta seguridad nacional. Además, el secreto inhibe la vigilancia y la posibilidad de crítica, dentro y fuera del gobierno, lo que redunda en políticas de menor calidad, en las que hay espacio a la persecución de fines personales (Pozen, 2010, 278), con lo cual la preservación del Estado se convierte en un pretexto para ocultar, bajo el velo de la secrecía, la persecución del interés personal.

En segundo lugar, también se ha alegado que mantener la secrecía puede elevar la calidad de las deliberaciones gubernamentales y la toma de decisiones, bajo la seguridad de que no se harán públicas. El secreto puede proveer un espacio de mayor libertad para debatir opiniones, tomar riesgos y negociar (Pozen, 2010, 277). En realidad, como señala Pozen, este argumento es engañoso. Es precisamente la publicidad del debate lo que permite llegar a mejores conclusiones y políticas más incluyentes. La secrecía permite la acumulación del poder y de la influencia de los poderosos, corrompe los frenos y contrapesos, oscurece la deliberación y exacerba las asimetrías de poder.

En tercer lugar, se ha señalado que comparado con el establecimiento de un régimen de transparencia que requiere de toda una estructura institucional, una política categórica de secrecía podría ser mucho más barata. En realidad, como se demostró en la relación de costos y beneficios realizada por la Comisión Moynihan sobre el Secreto Gubernamental del Senado estadounidense en 1994, a pesar de las cargas administrativas, es más costosa la clasificación, protección y blindaje de los archivos que establecer sistemas de apertura.

Finalmente, la secrecía se ha esgrimido como protección a otro derecho, que es la privacidad. Como señala Stiglitz (1999, 18) este es el argumento más convincente para establecer límites al acceso a la información y es, al mismo tiempo, el que menos problemas produce en términos de distorsiones sobre la justificación del secreto.

Desde la democracia liberal, continúa Pozen (2010, 291), no hay justificación para el secreto. Defenderlo sería equivalente a aceptar la anulación del derecho a votar o a protestar. El secreto lastima la publicidad (en términos kantianos), incrementa la posibilidad de injusticias, ofende el valor de la autonomía y genera déficit de representación. Es por ello que en

el debate contemporáneo la derrota del secreto supone también un indicador de democracia que depende, añade Pozen, de la profundidad del secreto. El secreto más profundo, en términos de Pozen (2010, 313), refiere a escenarios propios de autoritarismos cerrados, de oscuridad completa en los que los ciudadanos son "ignorantes de su propia ignorancia", y generalmente remite a una clara intencionalidad, cuando no a la mala fe, de quien los oculta. La incertidumbre, sin embargo, corre en ambas direcciones: los guardadores del secreto también ignoran los planes de los agentes externos respecto de sus políticas. El secreto superficial, por el contrario, refiere a las cosas que "sabemos que ignoramos" en términos de sus detalles o de su magnitud. Hay una noción previa de su existencia, y en ese sentido son menos amenazadores para la participación y la rendición de cuentas. Esta gradualidad es útil para bosquejar un panorama más complejo y preciso del secreto: ¿cuánta gente conoce de la información oculta, quiénes lo ignoran, cuánto se sabe sobre el tema y cuándo lo supieron? Con ello se evitan visiones simplistas y escenarios dicotómicos que incrementan la resistencia a abandonar el secreto.

Con todo, los motivos originarios para el secreto son muy poderosos y permanecerán vivos, acaso como potencia, entre burócratas, políticos electos y grupos de interés. No es raro encontrar nuevas resistencias y retrocesos como la actualización de las justificaciones para no dejar huellas documentales, reservar documentos o reconceptualizar y rebautizar lo que se conoce como secreto (Bowles, Hamilton, y Levy, 2014; Worthy, 2010).

Eludir la crítica y las sanciones por cometer errores, por un lado, y obtener rentas personales, por el otro, son dos poderosos incentivos (Stiglitz, 1999) que han sustentado, desde el inicio de las relaciones de dominación, la preservación del secreto. Evitar costos y lograr beneficios son intrínsecos a la racionalidad humana y en esa medida estarán presentes. Por lo tanto, la capacidad para constreñirlos depende del diseño institucional. ***Grisel Salazar***

Para saber más:

Black, J. (1997). "Transparent Policy Measures". En *Oxford Dictionary of Economics*. Oxford. Oxford University Press.

Bodin, J. (1955). *Six Books of Commonwealth*. Oxford: Basil Blackwell.

Bowles, N., Hamilton, J. & Levy, D. (2014). *Transparency in politics and the media. Accountability and Open Government*. Oxford. Reuters In

Habermas, J. (1989). *The structural transformation of the public sphere. An inquiry into a category of burgeois society.* Cambridge, MA. MIT Press.

Hood, C. (2006). Transparency: The Key to Better Governance? En C. Hood & D. Heald (eds.), *Transparency in Historical Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Meijer, A. (2014). *Transparency*. Oxford University Press. Recuperado de: https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0043 [fecha de consulta: 17 de abril 2018].
Popper, K. (1992). *La sociedad abierta y sus enemigos*. Barcelona. Planeta Agostini.
Pozen, D. E. (2010). "Deep Secrecy". *Standford Law Review*. Vol. 62, No.2. pp. 257–339.
Roberts, A. (2005). *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*. Cambridge. Cambridge University Press.
Rodríguez, J. (2004). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Ciudad de México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
Rosen, F. (1990). "The Origins of Libertarian Utilitarianism: Jeremy Bentham and Liberty". En R. Bellamie (ed.), *Victorian Liberalism: Nineteenth-century Political Thought and Practice*. Londres. Routledge.
Stiglitz, J. (1999). *On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*. En Oxford Amnesty Lecture. Oxford.
Theoharis, A. (1998). "Introduction". En A. Theoharis (ed.), *A Culture of Secrecy. The Government versus the People's Right to Know*. Lawrence, Kansas. University Press of Kansas.
Vega, F. (abril, 2016). "El principio de publicidad después de la reforma constitucional del 2005". *Revista de Derecho Público*. Vol. 69. pp. 174–185.
Weber, M. (1968). "The Power Position of the Bureaucracy". En *Economy and Society: An Outline of Interpretative Sociology*. Nueva York. Bedminster Press.
Worthy, B. (2010). "More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom". *Governance*. Vol 23. pp. 561–582.

Secreto bancario y fiduciario

Es la protección otorgada por la legislación a la documentación e información referente a cuentas bancarias que administran recursos públicos. Mediante esta figura legal se restringe el acceso a la información por motivos de orden público, como es la protección de datos personales. Para gozar de esta protección y clasificar la información como confidencial es necesario cumplir con los siguientes requisitos: 1) que intervenga una institución de crédito realizando alguna de las operaciones referidas en la Ley de Instituciones de Crédito; 2) que se refiera a datos o información que se obtenga o genere con motivo de la celebración de dichas operaciones; 3) que sea requerida por una persona diversa al depositante, deudor, titular, beneficiario, representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, y 4) que refiera información cuya

titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

En el caso de que las dependencias y entidades reciban una solicitud de acceso a información relativa a operaciones fiduciarias, y estas, dentro de los respectivos fideicomisos actúen únicamente como fiduciarias, resulta válido clasificar la información respectiva, toda vez que se está obligado a guardar el secreto fiduciario de las operaciones que realiza como institución fiduciaria, lo anterior no aplica cuando coinciden en un mismo sujeto las figuras de fiduciario y fideicomitente o fideicomisario, ya que en los dos últimos supuestos no le es aplicable el secreto bancario y/o fiduciario que consiste en mantener el sigilo en torno a operaciones ejecutadas respecto al patrimonio y por instrucciones de un tercero fideicomitente (INAI, 2010). ***Soledad Jarquín***

Para saber más:

INAI. (2010). Criterio 14/20. Año 2010. Época Primera.

Secreto comercial

Es la protección otorgada por la legislación en materia de transparencia a la documentación e información referente a toda información de aplicación comercial que guarde una persona física o moral con carácter confidencial, que le signifique obtener o mantener una ventaja económica frente a terceros en la realización de actividades económicas y respecto de la cual haya adoptado los medios o sistemas suficientes para preservar su confidencialidad. Mediante esta figura legal se busca restringir el acceso a la información por motivos de orden público, como es la protección de datos personales. Para gozar de esta protección y clasificar la información como confidencial es necesario: 1) que se trate de información generada con motivo de actividades comerciales de su titular, en términos de lo dispuesto en la LIP; 2) que la información sea guardada con carácter de confidencial y se hayan adoptado los medios o sistemas para preservarla; 3) que la información signifique a su titular obtener o mantener una ventaja económica frente a terceros, y 4) que la información no sea del dominio público ni resulte evidente para un técnico o perito en la materia, con base en la información previamente disponible o la que deba ser divulgada por disposición legal o por orden judicial. ***Soledad Jarquín***

Secreto fiscal

Es la protección otorgada por la legislación en materia de transparencia a la información tributaria, declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación a cargo del personal de la autoridad fiscal que interviene en los trámites relativos a la aplicación de disposiciones fiscales. Con esta figura legal se busca restringir el acceso a la información por motivos de orden público, como es la protección de datos personales, pudiéndose clasificar como información confidencial. ***Soledad Jarquín***

Secreto industrial

Es la protección otorgada por la legislación en materia de transparencia a la documentación e información referente a la naturaleza, características o finalidades de los productos, métodos o procesos de producción; o a los medios o formas de distribución o comercialización de productos o prestación de servicios que impliquen una ventaja competitiva para su titular. Mediante esta figura legal se busca restringir el acceso a la información por motivos de orden público, como es la protección de datos personales. Para gozar de esta protección y clasificar la información como confidencial son requisitos los siguientes: 1) que se trate de información generada con motivo de actividades industriales de su titular, en términos de lo dispuesto en la LIP; 2) que la información sea guardada con carácter de confidencial y se hayan adoptado los medios o sistemas para preservarla; 3) que la información signifique a su titular obtener o mantener una ventaja competitiva frente a terceros, y 4) que la información no sea del dominio público ni resulte evidente para un técnico o perito en la materia, con base en la información previamente disponible o la que deba ser divulgada por disposición legal o por orden judicial. ***Soledad Jarquín***

Seguridad nacional

Es una función del Estado cuyo objetivo es garantizar la estabilidad, integridad y continuidad de un país. Implica prevenir, enfrentar y neutralizar situaciones potenciales de riesgo como invasiones del exterior, conflictos civiles internos, terrorismo o cualquier evento que constituya una amenaza a las instituciones del Estado, población, territorio y al orden legal establecido. Esta función se realiza primordialmente a través de las fuerzas armadas y los organismos de inteligencia del Estado, sin embargo, hay otras instituciones que pueden coadyuvar en la tarea. Las leyes de acceso a la información pública suelen

incluir causales de reserva relacionadas con la seguridad nacional que aplican cuando existe un riesgo potencial de que al hacerse pública la información se puedan comprometer dichas tareas. ***Víctor Sánchez***

Seguridad pública

Es una función del Estado que tiene el propósito de garantizar la convivencia armónica y la paz social en un territorio determinado. Por tal motivo, se busca evitar que la vida, propiedad, integridad, y tranquilidad de los habitantes de dicha demarcación se vea amenazada, para lo cual se debe prevenir, contener y castigar los delitos y las faltas administrativas cometidas por los particulares. Esta función se cumple a través de cuerpos de seguridad especializados como las policías. Diferentes leyes de acceso a la información pública en México especifican que podrá reservarse la información que comprometa la seguridad pública, para lo cual la autoridad está obligada a probar que existe un riesgo tangible que le dé soporte a dicha reserva. ***Víctor Sánchez***

Sistema Nacional de Archivos

El Sistema Nacional de Archivos (SNA) es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios que buscan administrar y gestionar de manera homogénea los archivos de una nación. Se concibe como un mecanismo de coordinación y articulación permanente entre los archivos públicos de cualquier ámbito de gobierno, privados y del sector social a escala nacional. La característica principal del marco normativo que regula un SNA es la centralización normativa y la descentralización operativa a fin de respetar la autonomía y realidades de cada integrante. El SNA está regulado por políticas archivísticas de planeación y verificación de ejecución por lo que presupone la existencia de un diseño institucional que contempla recursos humanos, materiales y financieros.

En México, el Sistema Nacional de Archivos existe desde 1977, sin embargo, es hasta fecha reciente que la idea de un SNA se concibe como pieza clave en la estructura institucional de la rendición de cuentas. Para la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información, la existencia de un SNA resulta una condición necesaria a fin de crear criterios homogéneos de sistemación de información y gestión de documentos. Estas acciones garantizan la documentación efectiva de los actos públicos que constituye la materia prima de cualquier proceso de rendición de cuentas.

Si bien existe bibliografía archivística que hace referencia a un SNA para presentar el carácter sistémico del funcionamiento de los archivos, en general, la historiografía de la archivística no provee información objetiva sobre el origen del concepto. Sin embargo, el origen de la idea o necesidad de un SNA puede rastrearse en las iniciativas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) que buscaban establecer un referente común para la organización de la información a fin de facilitar el uso compartido y potencializar los beneficios del conocimiento.

Son dos las iniciativas relevantes de la UNESCO que permiten entender los antecedentes y el contexto en el que surge la idea de sistemas nacionales de archivos. La primera tuvo lugar en 1972 durante la decimoséptima Conferencia General de la UNESCO, en donde se propuso el programa intergubernamental denominado Sistema Mundial de Información Científica y Tecnológica (UNISIST, por sus siglas en inglés). Los objetivos de este programa consistieron en contribuir a reforzar las funciones y mejorar la operación de las bibliotecas y depósitos de libros, los servicios de resúmenes analíticos, indización y traducción y los centros de análisis de información. Este programa pretendía también contribuir al desarrollo de los recursos humanos; colaborar con los gobiernos para crear las condiciones económicas y políticas posibles para el desarrollo de la interconexión y cooperación de los sistemas; prestar asistencia a los países en vías de desarrollo a fin de preparar las bases mínimas de información científica y preparar proyectos experimentales en cooperación con otras organizaciones de las Naciones Unidas.

La segunda iniciativa fue el programa de los Sistemas Nacionales de Información (NATIS, por sus siglas en inglés) que buscaba, no solo promover la planeación de los servicios de documentación, bibliotecas y archivos, sino asumirlos como parte integrante de las estructuras nacionales de comunicación para el desarrollo. Fue así que, en septiembre de 1974, la UNESCO en cooperación con la Federación Internacional de Documentación (FID), la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarias (FIAB), y el Consejo Internacional de Archivos (CIA) organizó una Conferencia Intergubernamental sobre el planeamiento general de las infraestructuras nacionales de los servicios de documentación, bibliotecas y archivos. En esta Conferencia se corroboró el concepto y los objetivos de la planeación de los NATIS como componentes integrantes de los planes nacionales de desarrollo y de manera adicional se consideró los servicios de documentación, información, bibliotecas y archivos en todas las esferas del conocimiento como partes constitutivas de un complejo unificado, cuya finalidad fue facilitar el acceso a la información, por lo que las autoridades gubernamentales debían intensificar la disponibilidad de información mediante servicios de documentación, bibliotecas y archivos.

En resumen, se consolidó la idea de la necesidad de sistemas de organización de información y se reconoció el papel estratégico de estos sistemas para el desarrollo.

A partir del programa NATIS surge la idea de que el funcionamiento de servicios modernos de archivos requiere la articulación de tres elementos regulados por un archivo nacional: legislación, red de archivos y recursos humanos, materiales y financieros (Delmas, 1974). Por primera vez se establece que se requiere un sistema completo —al que se le llamó Sistema Nacional de Archivos— entendido como el conjunto de archivos de las entidades públicas y privadas del territorio nacional.

Los programas NATIS y UNISIST operaron durante varios años en el marco de la UNESCO, sin embargo, por las características de ambos programas y la operación intergubernamental, la delimitación de las acciones no siempre resultó bien definida. En respuesta a esta situación, la UNESCO creó el Programa General de Información (PGI) (incluido en el plan general 1977-1982 de la UNESCO). A la sombra del PGI se estableció el Programa de Gestión de Documentos y Archivos (RAMP) el cual comprendía proyectos, estudios y otras actividades destinados a establecer normas, reglas, métodos y otros instrumentos normativos para el tratamiento y transferencia de información especializada y para la creación de sistemas de información compatibles; hacer que los países en desarrollo puedan establecer sus propias bases de datos y tengan acceso a las bases existentes en todo el mundo (con objeto de intensificar el intercambio y la corriente de información mediante la aplicación de tecnologías modernas); promover el desarrollo de redes de información regional especializada; contribuir al desarrollo armonioso de servicios y sistemas internacionales de información compatibles; establecer sistemas nacionales de información y mejorar los diversos elementos de dichos sistemas; formular políticas y planes de desarrollo en ese campo; formar a especialistas y usuarios de la información y promover el potencial nacional y regional de enseñanza y formación en materia de ciencias (Rhoads, 1989).

Es en este contexto de discusión internacional sobre la necesidad de organizar la información, crear sistemas de organización y fortalecer el acceso a la misma que surge en México, en 1977, la idea de crear un SNA. El SNA mexicano se formalizó al año siguiente, con la emisión de un documento técnico en el que se estableció la estructura, composición y funcionamiento. La evolución del SNA mexicano desde su origen hasta la fecha ha sufrido avances y retrocesos significativos (Ramírez Deleón, 2016) lo que ha impedido su consolidación; sin embargo, en 2012, con la publicación de la Ley Federal de

Archivos quedó finalmente instituido como un mecanismo de colaboración, coordinación y articulación permanente entre los archivos públicos de los tres ámbitos de gobierno, los privados y los del sector social, para la gestión, preservación y acceso a la información documental, con base en las mejores prácticas internacionales. Asimismo, se establece que se integra por los archivos de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo de la Federación, los organismos autónomos por ley, las entidades federativas y la Ciudad de México, los municipios o demarcaciones territoriales, las universidades e instituciones de educación superior, archivos privados declarados de interés público y aquellos archivos privados que soliciten ser considerados como parte del sistema y acepten aplicar sus directrices.

En términos comparados, el modelo del SNA ha sido institucionalizado en toda Latinoamérica (como parte de los trabajos del Programa General de Información). Aunque Costa Rica, Perú, Colombia y Brasil han impulsado el desarrollo e implementación del SNA, en ningún país de Latinoamérica ha logrado consolidarse el modelo, ya sea por la ausencia de una política pública, normatividad o la asignación de recursos. ***Claudia López, Alexandra Trejo y Alejandra Ríos***

Para saber más:

Delmas, B. (1974). *La planificación de las infraestructuras nacionales de archivos. Esbozo de una política general*. México. Archivo General de la Nación.

LFA. (2012). México.

Grolier de, E. (1980). *Organización de los sistemas de información de los poderes públicos*. Paris. UNESCO.

García, J. (2003). "Los modelos teóricos de unificación de archivos". En *Revista de Biblioteconomía y Documentación Anales de Documentación*. No. 6, pp. 121-135. España. Universidad de Murcia.

Jardim, J. (2010). *Políticas y Sistemas de Archivo*. México. Red de Archivos Diplomáticos. Secretaría de Relaciones Exteriores.

Senado de la República. (2016). *Iniciativa de Ley General de Archivos*. México:

UNESCO. (1974). Informe del Director General relativo a la conferencia Intergubernamental sobre Planeamiento de las Infraestructuras Nacionales de Documentación, Bibliotecas y Archivos. París.

Holguín, B. (1983). "El Sistema Nacional de Archivos". En *Boletín del Sistema Nacional* de *Archivos*. No 1. México. Archivo General de la Nación.

Ramírez, J. (2016). *Metodología para la organización de sistemas institucionales de archivos*. México. Instituto Nacional de Acceso a la Información, Archivo General de la Nación.

Rhoads, B. (1989). "La función de la gestión de documentos y archivo en los sistemas nacionales de información: un estudio del RAMP". *Programa General de Información y UNISIST.* París. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Torres, L. (enero-marzo, 2014). "Estudio de las políticas de información en archivos". En archivos en *Boletín Legajos*. México. No. 1. Archivo General de la Nación.

Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT)

El SNT es el mecanismo de coordinación y deliberación previsto por la LGTAIP que tiene como finalidad diseñar, implementar y evaluar una política pública integral, coordinada y con cobertura nacional de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales. El artículo 31 de la LGTAIP establece catorce funciones del SNT, entre las que se encuentran establecer estrategias, políticas y programas en materia de derecho de acceso a la información y de protección de datos personales, así como de temáticas relacionadas como la gestión de archivos, la rendición de cuentas y el gobierno abierto, el desarrollo de acciones para garantizar la accesibilidad de grupos vulnerables, la aprobación de lineamientos para la digitalización de la información y uso de tecnologías (incluyendo la PNT), la promoción de la participación ciudadana, entre otras. El SNT está integrado por los 32 organismos garantes del derecho de acceso a la información de las entidades federativas, así como cuatro integrantes federales: el AGN, la ASF, el INEGI y el INAI, organismo coordinador del Sistema.

Para su funcionamiento el SNT cuenta con un Consejo Nacional, integrado por el presidente del INAI, las comisionadas y comisionados presidentes de los organismos garantes locales y los titulares de los integrantes federales, representa el máximo órgano colegiado rector de las acciones de deliberación y coordinación del Sistema. El Consejo Nacional puede funcionar en Pleno, conformado por los representantes de todos los integrantes del Sistema; o bien, en comisiones de carácter ordinario o especial, en las que se debaten propuestas de temáticas, estrategias e instrumentos específicos, aspectos de implementación de políticas y asuntos de coordinación y comunicación.

Las once comisiones ordinarias que integran el SNT son: Jurídica, de Criterios y Resoluciones; Protección de Datos Personales; Capacitación, Educación y Cultura; Vinculación, Promoción, Difusión y Comunicación Social; Tecnologías de la Información y la Plataforma Nacional de Transparencia; Archivos y Gestión Documental; Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva;

Asuntos de Entidades Federativas y Municipios; Indicadores, Evaluación e Investigación; Derechos Humanos, Equidad de Género e Inclusión Social, y Rendición de Cuentas.

Las comisiones deben estar conformadas por lo menos con ocho organismos garantes locales y los representantes de los integrantes federales, que pueden participar de forma voluntaria. Asimismo, deben contar con un Coordinador de Comisión, elegido por la mayoría simple de los integrantes, además, tienen una Secretaría de Comisión, encargada de apoyar a los coordinadores a desarrollar las labores correspondientes. Las comisiones también pueden acordar la realización de estudios, consultas y eventos sobre sus temáticas particulares, además del desarrollo de actividades específicas en la implementación de las disposiciones legales y de las políticas de acuerdo con sus atribuciones.

Un organismo fundamental para el funcionamiento del SNT es la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional, que se encuentra adscrita a la estructura orgánica del INAI y cuyo titular es designado por el pleno del mismo. La Secretaría tiene atribuciones para el desarrollo de las sesiones del pleno, incluyendo las órdenes del día, elaboración y firma de actas, verificación de asistencia y votaciones, seguimiento de los acuerdos y canalización de asuntos a las comisiones, además de asesorar al Sistema en materia jurídica, de estrategias y de políticas, incluyendo los programas nacionales.

Existe, además, una Coordinación de los Organismos Garantes locales, cuyo titular es elegido por votación de los integrantes y cuenta con atribuciones para representar a los integrantes locales ante el Sistema, actuar como enlace con las coordinaciones regionales para procurar el diálogo y discusión de los asuntos del Sistema en el ámbito local y para definir posiciones de los organismos garantes locales en conjunto. El SNT también se organiza en cuatro coordinaciones regionales que agrupan a los organismos garantes locales de acuerdo con su ubicación geográfica: Centro, Centro-Occidente, Norte y Sureste. Los titulares de las coordinaciones regionales son electos por votos institucionales de los organismos garantes locales de cada región. Además, cada coordinación cuenta con una Secretaría Regional, cuyos titulares son designados por los coordinadores y tienen atribuciones para colaborar en el desarrollo de las sesiones, trabajos y votaciones. En cuanto al funcionamiento de los espacios y mecanismos de coordinación y deliberación, los lineamientos del SNT prevén la existencia de Sesiones de Trabajo de los integrantes del Sistema, en las que pueden participar voluntariamente todas las personas comisionadas de los organismos locales y del Instituto, así como los representantes de los integrantes federales y personas invitadas de la academia y sociedad

civil. Las sesiones regionales organizadas por las coordinaciones regionales, son un foro de discusión de experiencias, buenas prácticas y criterios en todas las temáticas del Sistema, así como la discusión y desarrollo de propuestas, proyectos y estrategias regionales. A las sesiones pueden asistir libremente las personas comisionadas de los organismos garantes y del Instituto. Sus acuerdos se votan de forma institucional por la mayoría de los plenos. Además, pueden participar los representantes de los integrantes federales y la Secretaría Ejecutiva del Sistema, con voz y sin voto. En las sesiones de comisiones ordinarias o especiales, también pueden participar los integrantes del Sistema y la Secretaría Ejecutiva, pero se distinguen por estar configuradas como equipos de trabajo que debaten y realizan propuestas, informes, resoluciones y opiniones sobre las materias de sus competencias. Cabe mencionar que las comisiones ordinarias y especiales pueden establecer grupos de trabajo para tratar necesidades específicas. Estos grupos se extinguirán una vez logrados sus objetivos y deberán informar a las comisiones el avance de los trabajos encomendados.

Ahora bien, de forma similar a las sesiones de trabajo del Sistema, todas las sesiones de las diversas instancias deben realizarse con una convocatoria previa que incluya el orden del día, la cual debe integrar los asuntos propuestos por cualquiera de las instancias o los integrantes del Sistema. Las sesiones deben contar, además, con actas de acuerdos y relatorías públicas y pueden invitar a personas de la academia y sociedad civil expertas en los asuntos tratados en el orden del día, como voces especializadas, para comentar las propuestas e intervenir en la deliberación. Con la articulación de las instancias del Sistema descritas, las comisiones ordinarias y especiales, las coordinaciones regionales y los Grupos de Trabajo se debaten y proponen acuerdos, lineamientos, criterios y acciones que deben pasar a consideración y deliberación en el Pleno del CNSNT. Esta instancia debe reunirse al menos cada seis meses. Es necesario que se cuente con la asistencia, presencial o remota, de la mitad más uno de sus integrantes y que los acuerdos se lleven a cabo con el voto de la mayoría de los presentes. Una vez aprobados los lineamientos y criterios por el Pleno del Consejo Nacional, se publican en el DOF y son de observancia obligatoria para todos los miembros del Sistema y los sujetos obligados. De esta manera es como se articula el SNT como el espacio de deliberación y coordinación para llevar a la práctica los preceptos legales contenidos en la LGTAIP a los tres órdenes de gobierno para el desarrollo de políticas públicas nacionales que permitan evaluar la trascendencia de estas acciones para la consolidación de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en todos los sectores de la población, así como los temas relacionados como el gobierno abierto y la rendición de cuentas en

todo el territorio nacional. Algunos de los acuerdos más relevantes que han sido establecidos por el SNT son los lineamientos de clasificación de información y elaboración de versiones públicas, los lineamientos para la organización y conservación de los archivos, lineamientos para la transparencia proactiva, el cumplimiento de obligaciones de transparencia y para la operación de la PNT. Además de disposiciones para la accesibilidad en el ejercicio de derechos a grupos vulnerables y los lineamientos para la elaboración de los programas nacionales de transparencia y acceso a la información pública (PROTAI) y de protección de datos personales (PRONADATOS). ***Víctor Villegas***

Para saber más:

Diario Oficial de la Federación. (2015). *Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*.

——. (2015). *Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*.

Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Recuperado de: http://www.snt.org.mx/ [fecha de consulta: 7 de enero de 2018] .

Sistematización de archivos

Consiste en el uso de las tecnologías de la información para mejorar la gestión de los archivos por los sujetos obligados. Para lograr este proceso de automatización, cada sujeto obligado debe desarrollar un conjunto de estructuras, funciones, registros, procesos, procedimientos y criterios que permitan la adecuada organización, descripción, localización y conservación de los documentos. ***Soledad Jarquín***

Solicitante

Persona que, a título personal o en representación de un tercero, pide información pública o la corrección a datos personales a algún sujeto obligado. El solicitante podrá dar seguimiento a sus requerimientos a través del proceso de acceso a la información y deberá tener la garantía de una respuesta por parte de los sujetos obligados. Además, podrá ejercer su derecho a interponer recursos de revisión

bajo los supuestos previstos por la normatividad aplicable. Los sujetos obligados deberán garantizar que los solicitantes tengan todos los medios y condiciones para obtener la información solicitada y garantizar su derecho al acceso a la información. ***Marcela Vázquez***

Solicitud de acceso a la información

Es la presentación de un requerimiento de información ante cualquier sujeto obligado. El objeto de este requerimiento consiste en ejercer el derecho de acceso a información pública gubernamental y tiene una expresión documental.

El particular puede realizar la presentación de una solicitud ante la UT, a través de la PNT, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el SNT.

De conformidad con el artículo 124 de la LGTAIP, para presentar una solicitud de información se requiere: 1) nombre del solicitante o, en su caso, los datos generales de su representante; 2) domicilio o medio para recibir notificaciones; 3) la descripción de la información solicitada; 4) cualquier otro dato que facilite su búsqueda y eventual localización, y 5) la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbal, siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, mediante la expedición de copias simples o certificadas o la reproducción en cualquier otro medio, incluidos los electrónicos. Sin embargo, los incisos 1 y 4 podrán ser proporcionados por el solicitante de manera opcional y, en ningún caso, podrán ser un requisito indispensable para la procedencia de la solicitud. ***Marcela Vázquez***

Sujeto obligado

Se considera sujeto obligado a cada uno de los 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.

Asimismo, los sujetos obligados tienen la obligación de constituir el Comité y las Unidades de Transparencia, proporcionar capacitación al personal miembro de estos, constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo

y gestión documental, proteger y resguardar la información clasificada como reservada, difundir proactivamente información de interés público, entre otras.

Desde la aprobación de la legislación sobre transparencia en 2001, el universo de sujetos obligados se ha ido ampliando, y hoy incluye, además de las entidades que conforman a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y los órganos autónomos, a los partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos y sindicatos del Estado. También se considera sujeto obligado toda persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en cualquier ámbito o nivel de gobierno (LGTAIP, arts. 23 y 24). Grisel Salazar

Sustanciación del recurso de inconformidad

Conjunto de acciones efectuadas por el órgano garante federal en materia de transparencia para tramitar el recurso de inconformidad hasta emitir la resolución correspondiente. Este proceso implica la ejecución de las acciones señaladas en la normatividad de la materia como: estudio del caso concreto para examinar la procedencia del recurso; admisión; requerimiento de los elementos de prueba necesarios a las partes; análisis de argumentos y constancias que funden y motiven las pretensiones de las partes; estudio de los alegatos formulados y emisión de la resolución. ***Soledad Jarquín***

Tecnología abierta

Son aquellas tecnologías (hardware, software, tecnologías apropiadas o de cualquier otro tipo) que para su licenciamiento, distribución y desarrollo incorporan los principios del conocimiento abierto. Esto implica que cualquier persona pueda acceder libremente, utilizar, modificar y compartir para cualquier propósito esa tecnología. La tecnología abierta está sujeta a requerimientos que preserven la procedencia y el mismo tipo de apertura en los sucesivos recursos y modificaciones. Por lo general, son definidas por requerimientos técnicos y de licenciamiento que buscan garantizar estos principios mediante estándares y formatos. Algunos ejemplos de tecnología abierta son el software libre, los datos abiertos y el hardware abierto. ***Daniel Carranza***

Tecnología de la información

Se refiere al uso de tecnologías de la información (TI) para potenciar o habilitar procesos e iniciativas de transparencia (gubernamental o de otras áreas), a través de la digitalización de procesos y gestión de datos, aumento de la publicidad y alcance de las iniciativas a través de la web y la generación de herramientas digitales como sitios web, aplicaciones y visualizaciones que ayuden a usuarios de distintos tipos y niveles de experiencia a acceder, comprender y explotar la información disponible.

Como sucede con prácticamente todos los temas, las tecnologías de la información han tenido un profundo impacto en la transparencia al potenciar y facilitar más y mejores usos y análisis de la información y los datos publicados en iniciativas de transparencia gubernamental. Internet en particular implicó un viraje de la transparencia hacia un acceso masivo a

cantidades de datos cada vez mayores y con disponibilidad en tiempo real. Sin embargo, las TI no resultan de utilidad si no se habilitan las condiciones para la verdadera transparencia gubernamental, como son la voluntad política y la institucionalización y fiscalización de buenas prácticas.

Con los comienzos del gobierno electrónico a finales del siglo XX, se empiezan a sentar las bases para el uso de las tecnologías de la información en iniciativas de transparencia, en especial en el marco de los modelos ciudadano-gobierno (C2G) y gobierno-ciudadano (G2C). Aunque ninguno de estos conceptos implica necesariamente transparencia, los servicios al ciudadano y las empresas comenzaron a ofrecer información pública por canales digitales, dando los primeros pasos hacia la transparencia.

Los datos meteorológicos, de transporte y geográficos fueron las primeras iniciativas de lo que se conoció como *gobierno electrónico* y que hoy entendemos como *datos abiertos*. En la primera década del siglo XXI, este tipo de publicaciones empezaron a ser reutilizadas gracias al movimiento de *hacking* cívico por actores de sociedad civil y sector privado, así nacieron las primeras organizaciones especializadas en las tecnologías de la información para la transparencia (Tauberer, 2014). En 2012 la fundación de la AGA consolidó el concepto *gobierno abierto* y la transparencia en el marco de las TI se volvió uno de sus pilares principales.

Como en el resto de los campos de la transparencia, existen dentro de las iniciativas impulsadas por las tecnologías de la información modelos activos y pasivos (o *push* y *pull*). Los pasivos o *pull* suelen estar asociados a prácticas "antagónicas" y orientadas al individuo, mientras que los activos (*push*) se asocian a nuevas posibilidades brindadas por la tecnología que permite el reúso de datos e información por parte de diversos actores sociales (Scrollini, 2013).

Esta diferencia se puede apreciar, por ejemplo, en los portales de acceso a la información pública, en tanto algunos simplemente permiten digitalizar el proceso manteniéndolo cerrado al usuario y otros hacen pública toda la información solicitada a disposición del resto de las personas y actores.

El modelo activo es favorecido en lo que se refiere a datos abiertos y gobierno abierto, al punto que se aspira a la *apertura por defecto*, donde se promueve la máxima publicidad de todos los procesos políticos o administrativos sin importar que exista una demanda previa. ***Daniel Carranza***

Testar

Acción consistente en eliminar u omitir las partes o secciones de un documento o expediente clasificado como reservado o confidencial empleando medios para impedir la recuperación o visualización de esta (por ejemplo: tachar o borrar) lo cual permite a los sujetos obligados efectuar una versión pública del documento o expediente para atender una solicitud de información o cumplir las obligaciones de transparencia. ***Soledad Jarquín***

Transparencia de fondos y fideicomisos

Se refiere a la obligación de hacer pública toda la información en posesión de fondos y fideicomisos públicos, teniendo como único límite la reserva temporal por razones de interés público y seguridad nacional en términos de leyes previamente establecidas.

Un fondo público es una determinada cantidad de dinero que se destina a un fin específico. Por su parte, el fideicomiso es una de las figuras jurídicas más complejas, versátiles y utilizadas en el sistema jurídico mexicano y se define como "un negocio jurídico mediante el cual una persona, el fideicomitente, entrega a otra, el fiduciario, ciertos bienes que destina a un fin lícito determinado, cuya realización encomienda al propio fiduciario; cuando el fin del fideicomiso redunde en beneficio de determinadas personas, tendrán éstas el carácter de fideicomisarios" (SCJN, 2014: 1109).

Existen fideicomisos privados y públicos. La diferencia es la procedencia de los recursos (públicos y privados) que se les destinan. El artículo 9 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que norma a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público define como fideicomisos públicos a "los que constituye el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, o las entidades, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo". Asimismo, son fideicomisos públicos aquellos que constituyan los poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos (LFPRH, art. 2).

La transparencia de fondos y fideicomisos públicos se encuentra estrechamente relacionada con la posibilidad de evaluar y monitorear la gestión de las finanzas públicas y se encuentra contemplada como parte de la transparencia fiscal. Debido a las crisis económicas y financieras recientes,

la transparencia, relacionada con las finanzas y recursos públicos ha tomado mucha importancia en los últimos años. La información presupuestaria ha jugado tradicionalmente un papel importante para lograr gobiernos responsables ya que es precisamente la información de las finanzas públicas la que refleja la efectiva consecución de los objetivos planteados por los gobernantes en términos reales (Benito y Bastida, 2009). A través de la transparencia del uso de recursos públicos las personas pueden generar demandas al gobierno, presionar para mejorar el desempeño de sus gobiernos y evaluar su eficacia (Heald, 2012). Así, la mejora en la transparencia de información presupuestaria se ha relacionado con la disuasión de evasión fiscal y legal (Reviglio, 2001).

A partir de la reforma de 2014 al artículo 6º de la CPEUM los fideicomisos y fondos públicos se incorporan al conjunto de sujetos obligados a hacer pública toda la información en su posesión. Resulta de suma importancia esta incorporación pues obedece a un esquema de mayor transparencia del uso de recursos públicos. Cuestión que, como ya se explicó, resulta de interés global.

La discusión legislativa del tema no se centró en la pertinencia de incluir a los fideicomisos y fondos públicos como sujetos obligados sino a la forma de hacerlo en el caso de fondos y fideicomisos sin estructura (Senado de la República, S/A: 5). Aquellos fideicomisos públicos organizados de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias son considerados entidades paraestatales y no existe problema para dotarlos de estructura en materia de cumplimiento de obligaciones de transparencia (LFEP, art. 40). Al respecto resulta pertinente destacar que, a diferencia de otros sujetos obligados, no todos los fondos y fideicomisos cuentan con estructura. Actualmente existen más de 384 fondos y fideicomisos que no tienen estructura orgánica. Fue precisamente en estos casos en los que se discutió la forma en que podía cumplirse con las obligaciones de transparencia. La conclusión fue crear un régimen especial para permitir que fueran las unidades administrativas responsables de la coordinación de la operación de estos fideicomisos y fondos públicos las que estuvieran facultadas y obligadas a dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia (LGTAIP, art. 26).

Otra preocupación que surgió en el tema de fideicomisos públicos fue que estas figuras jurídicas no clasificaran información argumentando secretos fiduciarios, sin actualizarse correctamente las causales de clasificación (Senado de la República, S/A: 251). Por esta razón se introdujo en la LGTAIP el artículo 117 que establece que: “Los sujetos obligados que se constituyan

como fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos, no podrán clasificar, por ese solo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario o fiduciario, sin perjuicio de las demás causales de clasificación que prevé la presente Ley" (LGTAIP, arts. 111 y 114).

Por último, se señala que respecto a fondos y fideicomisos públicos se especificaron determinados rubros de información que deberían ser públicos de oficio tratándose de este tipo de sujetos. Entre esta información se encuentra: el nombre del servidor público y de la persona física o moral que represente al fideicomitente, al fiduciario y al fideicomisario; la unidad administrativa responsable del fideicomiso; el monto total, uso y destino del patrimonio fideicomitido (distinguiendo las aportaciones públicas y fuente de los recursos, los subsidios, donaciones, transferencias, excedentes, inversiones realizadas y aportaciones o subvenciones que reciban; el saldo total al cierre del ejercicio fiscal, sin perjuicio de los demás informes que deban presentarse en los términos de las disposiciones aplicables); las modificaciones que, en su caso, sufran los contratos o decretos de constitución del fideicomiso o del fondo público; el padrón de beneficiarios, en su caso; las causas por las que se inicie el proceso de constitución o extinción del fideicomiso o fondo público, especificando, de manera detallada, los recursos financieros destinados para tal efecto y los contratos de obras, adquisiciones y servicios que involucren recursos públicos del fideicomiso, así como los honorarios derivados de los servicios y operaciones que realice la institución de crédito o la fiduciaria (LGTAIP, art. 77). ***Adriana García***

Para saber más:

Banco Mundial. (2018). *Country Procurement Assessment Report*. Recuperado de: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2165 [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Benito, B. & Bastida, F. (2009). "Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: an international approach". En *Public Admnistration Review*. Vol. 69, No. 3. pp. 403-417.

Heald, D. (2012). "Why is transparency about public expenditure so elusive?". En *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 78, No. 1. pp. 30-49.

Diario Oficial de la Federación. (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2009). *Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)*. [archivo PDF] Recuperado de: http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45454394.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

——. (2015). *Mapping of current tools and initiatives on procurement assessments en Public procurement toolbox*. [archivo PDF] Recuperado de: https://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/search/mapping-assessments-methods-formatted.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability Reports). (2016). *Mediciones sobre el uso de recursos públicos*. Recuperado de: https://pefa.org/ [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Reviglio, F. (2001). *Budgetary transparency for public expenditure control* (Working paper No. 01/8). Washington DC. International Monetary Fund.

(SCJN). (2014) *Tesauro Jurídico de la Suprema Corte de la Nación*. México. pp. 1109.

Senado de la República (S/A). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Gobernación, y de Estudios Legislativos, Segunda; relativo a la iniciativa que contiene el Proyecto de decreto por el que se expide la LGTAIP*. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/transparencia/Dictamen.pdf. Pp. 251 [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Transparencia de partidos políticos

Los partidos políticos son sujetos obligados de la transparencia porque cumplen con una función en la sociedad y tienen un estatus constitucional. Existen diversas definiciones de partido político de acuerdo al momento histórico y político de su concepción, por lo que se retoman las siguientes propuestas: para Max Weber los partidos políticos son "una asociación [...] dirigida a un fin deliberado, ya sea éste 'objetivo' como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea 'personal', es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendiente a todos estos fines al mismo tiempo" (Oppo, 1991, 1153). Por su parte, Sartori considera que los partidos políticos son "cualquier grupo político identificado que se presenta a las elecciones y que puede colocar mediante elecciones a cargos públicos" (Sartori, 2005, 101). Peschard afirma que "los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos que tienen como propósito último la conquista del poder. Son agencias que agregan diversos intereses sociales y los articulan alrededor de un proyecto político, que se somete a la consideración de los electores y, en caso de ganar la mayoría de votos y llegar al poder, se transformará en la directriz principal de la acción de gobierno durante el tiempo de su encargo. Son institutos eminentemente políticos, porque sus cuerpos doctrinarios y programáticos tienen que ver con una concepción particular del poder y de la manera de ejercerlo" (Peschard, 2015,19).

El artículo 41 de la CPEUM define a los partidos políticos como "entidades de interés público" y sus fines son "promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo". De acuerdo a su naturaleza y funciones se les otorgan una serie de prerrogativas como son el financiamiento público, acceso a tiempos en radio y televisión y franquicias postales. En razón de su naturaleza, fines y prerrogativas es lo que les da la calidad de sujeto obligado en el régimen de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, sin que tenga el carácter de autoridad o de órgano público de ahí la situación especial de su regulación.

El concepto de transparencia implica la publicidad de los actos de gobierno (Marván, 2017, 21). El término *transparencia* se concibe en una doble vía para difundir y acceder a la información, esto es, como un derecho fundamental de acceder a la información en poder de lo entes de gobierno y como una política pública del Estado de comunicar y difundir información (Luna, 2012, 11).

Si bien las definiciones de transparencia se refieren a la publicidad de actos de gobierno, lo cierto es que el concepto se ha extendido a otros entes como los partidos políticos por la trascendencia de sus funciones en el acceso al poder público, su implicación en el uso de recursos públicos y la necesidad de la ciudadanía de estar informada sobre sus actos para ejercer su voto.

Aunque los partidos políticos no son órganos de la administración pública ni órganos autónomos constitucionales sino organizaciones voluntarias de ciudadanos, la demanda de transparencia y rendición de cuentas los ha alcanzado, en razón de que desempeñan funciones públicas de primer orden como participar en elecciones para conformar los poderes públicos (Peschard, 2015: 51).

Los partidos políticos son entidades de interés público reconocidos por la CPEUM, y dentro de sus finalidades se encuentra contribuir en la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

Por su relevancia, las funciones que realizan los partidos políticos van acompañadas de una considerable carta de derechos y privilegios que aseguran sus actividades como el financiamiento público que reciben para sus actividades ordinarias, específicas y las tendentes a la obtención del voto y el uso permanente de tiempos en radio y televisión. Además de contar con plena libertad para regular su organización interna.

Los partidos políticos postulan a los candidatos a los puestos de representación popular, por lo que una vez emitido el voto de los ciudadanos, son traducidos los votos en escaños; sin lugar a dudas, los partidos ejercen una gran influencia en las posturas y decisiones de los órganos de representación, respecto de la toma de decisiones de transcendencia en nuestro país.

En este tenor, Peschard aduce que la razón más sencilla e inmediata de por qué se ha trasladado la demanda de transparencia a los partidos políticos es porque los partidos son asociaciones de ciudadanos que compiten en elecciones por el poder. Precisa que solo por participar en comicios y postular candidatos para los cargos de elección popular, los partidos tienen que estar reglamentados de alguna forma por el derecho público (Peschard, 2015.18), pero, además al recibir recursos públicos se hace imperativo que den cuenta de los mismos. También sostiene que uno de los objetivos centrales de la transparencia en los partidos políticos es que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para razonar su voto y para ello es necesario que los datos sobre los ingresos y gastos de los partidos se publiciten antes de la jornada electoral (Peschard, 2015: 44).

En efecto, en cada jornada electoral, el representante agota la autorización concedida por el representado, quien a su vez examina la actuación del primero a lo largo del período por el cual fue investido y decide premiarlo con la reelección o castigarlo con la deposición (Montero, 2007: 225).

La transparencia, al permitir la rendición de cuentas, tiene una doble función: capacita al ciudadano e inhibe al gobierno de conductas y acciones que atenten contra el interés público (Aguilar, 2015: 30). Dentro de esta afirmación es posible abarcar a sujetos obligados como los partidos políticos.

La transparencia en los partidos políticos se entiende como el medio por el cual el ciudadano puede analizar y evaluar las actividades de los partidos políticos basándose en la información que dichos institutos ponen a su disposición.

Los antecedentes históricos de la transparencia en los partidos políticos en México se pueden dividir en cuatro etapas: la primera de 1977 cuando se reforma el artículo 6º de la CPEUM y hasta el 2002, año en que se expide la LFTAIP; la segunda de 2002 a 2007, cuando se reforma nuevamente el artículo 6º para reconocer a nivel constitucional el derecho de acceso a la información en nuestro país y la de 2007 a 2014, fecha de la tercera reforma al artículo 6º de la CPEUM que otorga el carácter de sujetos obligados directos a los partidos políticos y da lugar a la expedición de la LGTAIP y la última de 2014 hasta este momento, relativa a la implementación del INAI de considerar a los partidos políticos como entes obligados.

La reforma al artículo 6º de la CPEUM de 1977 introdujo la frase "[…] el derecho a la información será garantizado por el Estado", sin embargo, la expresión es escueta y ocasionó que la SCJN delimitara su alcance y determinara que el derecho a la información era una garantía individual que debe ser tutelada. (López Ayllón, 2016: 72). Esto ocurrió después del incidente de Aguas Blancas.

Los primeros pasos sobre la transparencia de los partidos políticos se encuentran en las políticas implementadas por el Instituto Federal Electoral. El IFE, como un organismo autónomo encargado de la organización de las elecciones, se integró a partir de la crisis de credibilidad que dejó el proceso electoral de 1988. Este instituto implementó medidas para transparentar su funcionamiento y toma de decisiones para dar certeza a los ciudadanos de que su voluntad no sería suplantada (Peschard, 2012: 25).

El financiamiento público de los partidos políticos conlleva la obligación de la autoridad electoral de fiscalizar el origen y el destino de los recursos de los partidos políticos para propiciar la equidad en la contienda electoral. La difusión de los resultados de la facultad fiscalizadora del IFE se aprobó en abril de 2002 en el Acuerdo CG97-2002. La importancia de este acuerdo radica en que se aprobó semanas antes de la LFTAIP y en su contenido, pues "en los considerandos vincula los principios del artículo 41 de la CPEUM con la necesidad de la transparencia y la publicidad, y, por tanto, establece el nexo lógico que obliga al IFE… a propiciar la publicidad de los materiales que entregan los partidos políticos para la fiscalización" (Marván, 2016: 33).

La LFTAIPG (abrogada), en el artículo 11, estableció dos previsiones en relación a los partidos políticos: 1) la obligación de hacer públicos los informes y los resultados de auditorías una vez concluido el procedimiento de fiscalización respectivo y 2) cualquier ciudadano podrá solicitar al IFE la información sobre el uso de los recursos públicos asignados a los partidos políticos.

El reglamento del IFE de 2003,[45] además de lo anterior, agrega que los informes presentados por los partidos y agrupaciones políticas nacionales y los resultados de auditorías deberán publicarse en el portal de internet del IFE una vez concluido el procedimiento respectivo (Marván, 2016: 51).

El reglamento del IFE de 2005, implica un avance significativo al garantizar, a toda persona, el acceso a la información que se encuentre tanto en posesión del IFE como de los partidos y agrupaciones políticas nacionales

45 Siguiendo la denominación utilizada por Marván para referir a los reglamentos aprobados por el Consejo General del IFE.

retomando las consideraciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la sentencia SUP-JDC-41/2004 del 25 de junio de 2004 (Marván, 2016, 52).

En 2007 se reforma el artículo 6º de la CPEUM para establecer el derecho de acceso a la información, así como los principios y bases para ejercerlo, sin embargo, no se expide una ley reglamentaria por lo que siguió vigente la LFTAIP.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), aprobado en 2008, regula la transparencia de los partidos políticos al establecer un capítulo que contiene las obligaciones de transparencia y disposiciones en materia de acceso a la información pública. Esta fue la primera regulación legal en materia de transparencia directamente aplicable a los partidos políticos (Marván, 2016: 74).

En el texto del artículo 41 del abrogado COFIPE, se preveía el derecho de acceder a la información de los partidos a través del IFE mediante solicitudes específicas y en el artículo 42 se establecía que la información que los partidos políticos proporcionen al Instituto (o que este genere respecto de los mismos y que fuese pública) estaría a disposición de cualquier persona a través de la página electrónica del Instituto.

De acuerdo con Marván, "la información de los partidos políticos podría estar en tres sitios: 1. En la página electrónica del instituto. 2. En los archivos del Instituto. 3. En los archivos y/o en la página de internet del partido que se tratara" (Marván, 2016.103).

El IFE reglamentó los procedimientos y plazos para desahogar las solicitudes de acceso a la información y en 2008 expidió el Reglamento en Materia de Transparencia y Acceso a la Información en el que se regulan los elementos para la publicidad y el acceso a la información de los partidos políticos (Hernández, 2012, 211).

De acuerdo con Marván, algunas de las problemáticas que presentaba dicho modelo eran que el IFE se responsabilizaba de varias fases de los procedimientos de acceso a la información y de la definición de la información de los institutos políticos como la gestión de las solicitudes de acceso, la determinación final de la calidad de la información, la publicación de cierta información en internet y la supervisión de las obligaciones en materia de transparencia (Marván, 2012: 30).

En febrero de 2014 se reformó el artículo 6º de la CPEUM para dotar de autonomía constitucional al INAI, que es el órgano garante de la transparencia y de competencia nacional. Además, se amplió el concepto de *sujetos obligados* a los partidos políticos, los sindicatos y cualquier persona física o moral que reciba o ejerza recursos públicos. En el caso de los partidos políticos la intención fue dejar claro que lo eran, aunque esto se contemplaba desde 2007. Lo anterior tuvo como consecuencia una doble regulación pues la Ley General de Partidos Políticos incluyó un capítulo dedicado a la transparencia de los partidos políticos y también la LGTAIP previó las obligaciones comunes y especificas de transparencia de los partidos políticos (López Ayllon, 2016, 25), quienes se convierten en sujetos obligados directos por lo que la autoridad administrativa electoral dejó de ser intermediario entre ellos y los particulares, ya que están sometidos a la regulación del INAI.

Además de su reconocimiento como sujetos obligados, la LGTAIP prevé un listado de obligaciones de transparencia que los partidos políticos tienen directamente con el INAI. Dichas obligaciones deben ser publicadas periódicamente en la PNT y en la página institucional de los partidos.

Cabe mencionar que, según la exposición de motivos de la ley citada, los partidos políticos, como nuevos sujetos obligados, no tendrán ningún tratamiento especial, sino que se ajustarán a lo previsto en la norma. Es decir, que los partidos no estarán exentos de todas las obligaciones impuestas por la ley.

En conclusión, ya no es necesario esperar que finalicen los procesos electorales para que los partidos políticos den cuenta de los recursos públicos ejercidos, ni de sus actividades, sino que ahora la transparencia permite ir más allá, esto es, acercar a las personas la información relativa a dichos institutos, antes, durante y después de las elecciones.

La discusión sobre el alcance de la transparencia de los partidos políticos se dio en nuestro país a través del control jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues sus criterios han contribuido a la regulación de la transparencia y el derecho de acceso a la información de los partidos políticos. Ante la resistencia de los partidos políticos a la transparencia que el IFE impulsó en diversos temas como la información de los dictámenes consolidados de fiscalización y el padrón de militantes, el Tribunal Electoral emitió diversas sentencias, siendo las principales aportaciones las siguientes: 1) vinculó el derecho a la información de los partidos políticos con el derecho político electoral de los afiliados y militantes a la libertad de asociación en su vertiente de afiliación política (SUP-JDC-021/2002); 2) estableció que aun cuando no eran sujetos de la LFTAIP, los partidos políticos, por ser entidades

de interés público, deben divulgar su información básica pues esto constituye un prerrequisito para ejercer de manera efectiva su libertad de asociación y en particular, de afiliación político-electoral (SUP-JDC-041/2004); 3) hizo extensivo a todas las personas el derecho a la información relativa a los partidos políticos y no solo a los afiliados o militantes (SUP-JDC 216/2004); 4) determinó que era competente para conocer de las impugnaciones sobre negativas de acceso a la información a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (Jurisprudencia 47/2013); 5) vinculó el derecho de los militantes de acceder a la información de los partidos políticos con los fines democráticos que persigue el sistema de instituciones políticas mexicanas (SUP-JDC 1766/2006); 6) determinó que la información contenida en los padrones de militantes de los partidos políticos relativa a la afiliación no constituye un dato personal (SUP-RAP-137/2008); 7) interpretó que los militantes de los partidos políticos pueden ejercer directamente su derecho a obtener la información relativa a los institutos políticos a los que pertenecen sin necesidad de acudir al IFE (Jurisprudencia 22/2009); 8) estableció que el derecho a saber es autónomo, en cuanto no requiere que el solicitante justifique la finalidad que persigue con la información (Jurisprudencia 13/2011); 9) resolvió que, de conformidad con el principio de máxima publicidad, la información contenida en los dictámenes consolidados sobre gastos realizados por partidos políticos, no constituye información reservada (Jurisprudencia 50/2013).

Las obligaciones de transparencia de los partidos políticos a partir de la LFTAIP se encuentran en la PNT y son sujetos obligados ante el INAI por lo que el debate es hacia una implementación plena para que los ciudadanos tengan acceso a la misma y sea un instrumento que fortalezca la toma de decisiones al emitir su voto. ***Rosa María Cano***

Para saber más:

Aguilar, J. (2015). *Transparencia y Democracia: claves para un concierto. Cuadernos de Transparencia.* No. 10. INAI.

Hernández, R. (2012). "Partidos Políticos, Transparencia, Democracia Interna y Rendición de Cuentas". En *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2967/18.pdf [fecha de consulta: 15 de a agosto de 2017].

López, S. (2016). "El trayecto de la reforma constitucional: del derecho incierto al derecho a parte entera". En *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia*. Peschard, J. (coord.). IIJUNAM.

Luna Pla, I. (2012). "Transparencia Política, Acceso a la Información y Consolidación Democrática. El Papel del TEPJF". *Temas Selectos de*

Derecho Electoral No. 28. TEPJF. Recuperado de: https://www.te.gob.mx.editorial [fecha de consulta: 23 de agosto de 2017].
Marván, M. (2012) *Transparencia y Acceso a la Información de los Partidos Políticos*. Recuperado de: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Proceso/Maria-Marvan-Laborde.pdf [fecha de consulta: 28 de agosto de 2017].
——. & Navarro, L. (2016). *Transparencia y Acceso a la Información en el INE y en los Partidos Políticos*. México: INE-UNAM.
Montero, J., Gunther, R. & Linz, J. (2007). *Partidos Políticos, viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid. Ed. Trotta.
Oppo, A. (1991). Voz Partidos Políticos en *Diccionario de Política*. Norberto Bobbio y otros. Siglo XXI.
Peschard, J. & Astorga, A. (2012). "Los partidos políticos frente al escrutinio. De la fiscalización a la transparencia". *Temas selectos de derecho electoral*. No. 31. TEPJF. Recuperado de: https://www.te.gob.mx.editorial [fecha de consulta: 1 de agosto de 2017].
——. (2015). *Transparencia y Partidos Políticos*. *Cuadernos de Transparencia* No. 8. INAI.

Transparencia fiscal

La transparencia fiscal se refiere a la política pública que los tres niveles de gobierno (federal, estatal y local) y los poderes que los componen (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) tienen en materia de divulgación masiva y pública de información cualitativa y cuantitativa, la cual permite conocer, de manera agregada y específica, las finanzas públicas del gobierno, de acuerdo con los principales componentes de la política fiscal, que son: ingresos, gastos y endeudamiento.

El término *transparencia fiscal* es más amplio que *transparencia presupuestaria*, ya que esta última frecuentemente se circunscribe al gasto público. Es importante puntualizar que en México, a diferencia de otros países y regiones, el término *presupuesto*, incluso dentro de los ámbitos académicos y de expertos, tácitamente refiere a la variable de gasto y no de ingreso o deuda. Sin embargo, en las aportaciones teóricas y análisis de finanzas públicas y política fiscal, el presupuesto público se compone de las variables de ingresos y gastos y de los mecanismos o medidas que se dirigen a los déficits y superávits de estos y que requieren la contratación de empréstitos y herramientas de ahorro e inversión.

Además de los niveles de gobierno y los poderes respectivos, el alcance de la transparencia fiscal incluye una extensa variedad de instituciones, como los organismos públicos descentralizados, OCA y otros sujetos de derecho

público, como los partidos políticos y sindicatos. Desde luego no solo a las instituciones que centralizan las decisiones o gobiernan los mecanismos y directrices de las finanzas públicas, como los ministerios de finanzas (la SHCP en el caso de México). La transparencia fiscal incluye todas aquellas personas morales y jurídicas que tienen una participación proactiva, coactiva, pasiva o activa en los ingresos, gastos y endeudamiento públicos. En síntesis, a cualquier relación directa o indirecta que involucre alguna transacción entre dos o más personas cuya naturaleza pueda agruparse en torno a un ingreso, un gasto o un endeudamiento público.

La transparencia fiscal se vincula con el concepto de *transparencia*. Conceptualizada como una política pública de aplicación general, la transparencia, "implica apertura y posibilidad de conocer todo lo relacionado con el diseño, la instrumentación, el financiamiento, la fiscalización y evaluación de las políticas públicas" (Romero, 2007:185). Asimismo, requiere que, "toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y los recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general" (Romero, 2007: 186). Se trata de un enfoque de aplicación global que hace explícitos los conceptos, metodologías, normas y procedimientos de la toma de decisiones y de la operación del sector público, reduciendo lo máximo posible el secreto o la opacidad, la información o datos que forman de manera directa o indirecta la acción gubernamental.

El concepto *transparencia* se encuentra ligado a las ideas vertidas por Bergson (Bergson, 1935) y más tarde, por Popper (Popper, 1945). Ambos desarrollan lo que consideran son los atributos de una "sociedad abierta", el primero en contraste con una "sociedad cerrada" y primitiva y el segundo en contraste con aquellos que en su opinión conspiran con una sociedad libre. Popper, quien tienen una fuerte influencia en la tradición liberal de pensamiento, alerta sobre los excesos del poder, los gobiernos y las autocracias. Construye la narrativa de "la sociedad abierta" alrededor de la defensa de las libertades individuales y, como Bergson, de los derechos humanos. Para un economista contemporáneo de ambos, como Schumpeter, la construcción social como suma de individualidades, y del Estado, obtiene un poderoso significado a partir de la evolución de la dimensión fiscal. La transparencia fiscal nace a partir de lo que la sociología fiscal ha denominado como *Estado Fiscal* o *Estado impositivo* (Schumpeter, 1918; Wagner, 2007). Desde una perspectiva histórica, dentro de los componentes de la transparencia fiscal (ingresos, gastos y endeudamiento), las políticas de transparencia surgieron de la necesidad de reunir recursos a través de la recaudación de (nuevos) impuestos, para propósitos específicos y relativamente urgentes.

La consolidación del Estado en lo general, y del Estado fiscal en lo particular, evoluciona en la medida en que los gobernantes, sean estos autócratas o demócratas, han requerido de un incremento sustantivo y no solo inercial/ incremental, de recursos finacieros para financiar un propósito inmediato de carácter urgente. Por ejemplo, no se puede entender los esfuerzos que varios Estados europeos en proceso de consolidación como los de Inglaterra, Francia, Alemania, entre otros, hicieron para lograr financiar conflictos y guerras tanto internas como externas. (Bräutigam, Fjeldstad y Moore, 2008; Moore, 2004; Steinmo, 1989). Los recursos para financiar los nuevos retos que se presentaron con la consolidación del Estado y el potencial de apalancamiento para empréstitos derivados de los nuevos recursos dieron origen al primer acto de rendición de cuentas sobre impuestos y deuda.

En el contexto latinoamericano existen investigaciónes que vinculan la recaudación de impuestos y la presencia de conflictos y guerras (civiles y con otras naciones) (Centeno, 2002). En el caso mexicano, la evolución del *Estado fiscal* y de los incentivos para transparentar las finanzas públicas, especialmente en los ingresos y la deuda pública, han sido lentos. El *Estado fiscal* ha sido mayormente extractivo, incluso antes de la Independencia, ya que debido a la abundancia de recursos naturales globales (*commodities*) como los metales preciosos, materias primas y, recientemente, los hidrocarburos, el Estado no se ha visto en la necesidad, al menos no urgente y de sobrevivencia, de llevar a cabo una reforma fiscal que vuelva dependiente al sector público de los impuestos de los contribuyentes. México ha sorteado las crisis fiscales a través de mayores endeudamientos y ha utilizado su capacidad para extraer rentas de fuentes no renovables. En términos de impuestos, la transparencia ha avanzado y retrocedido de manera intermitente, como una variable dependiente de procesos contingentes como la caída de los precios del petróleo.

La transparencia fiscal también ha evolucionado conforme el sistema político avanza hacia una mayor competencia y la representación política se ensancha (Bates y Donald, 1985). En entornos donde, dentro la estructura impositiva del Estado, prevalecen los ingresos no tributarios, es decir, donde no se depende mayoritariamente de los impuestos sino de otros ingresos que no derivan de la actividad económica privada, la transparencia fiscal se amplía por el lado del gasto, no del ingreso y el endeudamiento.

Mientras que la función de recaudar se encuentra inhibida por la presencia de rentas o ingresos que el mismo gobierno extrae o genera, por ejemplo a través del control monopólico o cuasi monopólico de los hidrocarburos o de las empresas públicas que proveen bienes y servicios, la función de gastar concentra los esfuerzos por una mayor transparencia en la aplicación o asignación de

recursos públicos para distintas funciones, actividades u objetivos. México, al tener una estructura fiscal fuertemente dependiente de recursos no tributarios ha evolucionado en materia de transparencia fiscal, es decir, ha logrado abrir la información que permita conocer cómo, cuándo y dónde se aplican o gastan los recursos públicos, independientemente de su origen. Por ello, la transparencia presupuestaria ha precedido la transparencia fiscal y solo hasta últimas fechas, cuando el precio del petróleo y la misma producción han tenido fuertes caídas, se han experimentado avances sustanciales en materia de ingresos y, hasta cierto punto, de endeudamiento.

La transparencia fiscal, como se ha dicho, se enfoca en la divulgación, diseminación y publicación de información de tipo cualitativo y cuantitativo sobre las tres principales funciones fiscales: ingreso, gasto y endeudamiento. México, como parte de América Latina y al ser heredero de la tradición ibérica, refiere *lo fiscal* como la hacienda pública. En este sentido, la transparencia fiscal puede y debe extenderse a otros componentes que a menudo se pasan por alto o no se consideran, pero que son igualmente tan relevantes como los tres mencionados. La transparencia fiscal no solo se refiere al alcance territorial del gobierno (federal, estatal y local) o a la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), incluso dentro de estos mismos, sino a instituciones autónomas que no pertenecen a ninguna de las anteriores categorías pero que dependen en total o alguna medida, de los ingresos, gastos y endeudamiento proveniente del sector público. Además, la transparencia fiscal abarca figuras que no son equiparables con instituciones en el sentido tradicional, sino figuras jurídicas como los fideicomisos públicos, los activos, pasivos contigentes y no contingentes. Desde una perspectiva de proceso, la transparencia fiscal también se refiere a aquella información que permite conocer cómo se gestiona, fiscaliza, administra, controla, monitorea y evalúa lo fiscal en el presente y hacia el futuro.

Ingresos

Ingresos tributarios. La transparencia fiscal se ha desarrollado en varios frentes. En el de ingresos y asociado a los trabajos que en materia de distribución de la riqueza y del ingreso han hecho varios investigadores y expertos (Mahon, 2009; Martinez-Vazquez, 2008; Piketty, 2014), la transparencia fiscal se ha enfocado a los ingresos tributarios, especialmente el Impuesto sobre la Renta (ISR), tanto a personas físicas (individuos) como morales (empresas). A partir de los esfuerzos de Piketty y otros, se desarrolló la *World Wealth & Income Database*, cuyo catálogo de países incluye a México.[46] La novedad de este esfuerzo es que en lugar de tratar de calcular el grado de desigualdad

46 Veáse: http://wid.world/es/country/es-mexico/ [fecha de consulta: 1 de septiembre 2017].

de ingreso o de riqueza de las personas y empresas, se utilizan los registros o cédulas de declaración de impuestos para tener un dato preciso sobre el cual se efectuó la declaración de impuestos y por tanto la cantidad a pagar o deducir. A pesar de la dificultad para obtener información en este sentido, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) ha avanzado considerablemente al liberar una base de datos de contribuyentes de gran proporción.[47]

Ingresos No Tributarios. Dentro de los ingresos no tributarios se encuentran aquellos ingresos que genera el sector público, ya sea por la prestación o el uso, goce o aprovechamiento de bienes públicos de la nación o de servicios que provee el gobierno en funciones de derecho público. Otros ingresos como los productos y aprovechamientos también son considerados no tributarios y constituyen un importante tema de atención (México Evalúa).

Los ingresos no tributarios son especialmente significativos, ya que, en el caso de los ingresos por servicios públicos, mucha de la recaudación se encuentra etiquetada o con un destino específico de gasto. A su vez, los ingresos por bienes son cuantiosos y tienen un papel importante ya que comprenden, entre muchos otros, los ingresos por la exploración y producción de petróleo, minería no petrolera, agua y espectro radioeléctrico. Los ingresos no tributarios son muy diversos y poseen un gran potencial para ampliar y profundizar la política de transparencia porque comprenden sectores y áreas estratégicas donde la actividad pública y privada tienen una participación importante. El caso de los derechos por hidrocarburos, recientemente concentrados en el Fondo Mexicano del Petróleo y que han constituido alrededor de una cuarta parte del total de los ingresos disponibles del gobierno federal en el período 1983-2014, tienen un tratamiento especial en el contexto global. Los ingresos que se obtienen de las industrias extractivas (hidrocarburos, minería, etc.), han generado iniciativas y acuerdos globales por parte de instituciones transnacionales. Una de ellas es la *Extractive Initiative Industries Initiative (EITI)* que está conformada por organizaciones de la sociedad civil (OSCG), compañías, países, instituciones financieras y bancos de desarrollo. Su sede en la Ciudad de Oslo en Noruega, funciona como "un estándar global para promover la gestión abierta y responsable de los recursos petroleros, gasíferos y mineros [...]. El EITI no es una fórmula para la gobernanza del sector extractivo, sino más bien una herramienta que aporta información sobre cómo se gobierna el sector. El EITI exige a los países y empresas divulgar información sobre los pasos clave en la gobernanza de los ingresos procedentes del petróleo, gas y minería: contratos

47 Veáse: https://datos.gob.mx/; https://datos.gob.mx/blog/sat-y-shcp-anuncian-microdatos-abiertos-de-isr-para-personas-fisicas-morales-y-de-regimen-general?category=noticias&tag=economia; https://datos.gob.mx/busca/dataset/informes-articulo-decimo-noveno-transitorio-de-la-lif-2017 [fecha de consulta: 1 de septiembre 2017].

y licencias, producción, recaudación de ingresos, distribución de los ingresos, gasto social y económico y beneficio público" (EITI, 2017).[48] Otras OSCG como el *Natural Resource Governance Institute*,[49] produce indicadores como el Índice de la Gobernanza de los Recursos Naturales 2017, que parte de una clasificación por país y sector con base en tres componentes principales: Extracción de valor, gestión de ingresos y condiciones generales de gobernabilidad.

Finalmente, el FMI, el BM y el Banco Interamericano de Desarrollo, junto con el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ofrecen, igualmente, información al público. El FMI, por ejemplo, ofrece para consulta pública abierta la *World Commodity Exporters Database* (WCED), donde es posible encontrar distintos indicadores de orden fiscal provenientes de ingresos de recursos naturales en un total de 51 países de todos los contienentes. El BM también ofrece reportes, estudios y bancos de datos sobre las rentas provenientes de los recursos naturales y el BID, junto con el CIAT y la OCDE proveen también estadísticas e indicadores de tipo fiscal (International Monetary Fund, 2005, 2007).

Además del ISR, impuestos al consumo (como el Impuesto al Valor Agregado, IVA, los diversos Impuestos Especiales de Producción y Servicios o el IEPS) han tenido especial interés y recientemente la transparencia fiscal se ha enfocado a dichas fuentes de ingresos.

Gasto

En un contexto de astringencia y debilidad recurrente del financiamiento, el *gasto* ha recibido una atención especial por sus implicaciones económicas, políticas y sociales. La mayoría de los esfuerzos de transparencia fiscal en México han avanzado de la mano del gasto más que del ingreso o incluso la deuda, lo cual indica una redistribución del poder y una reasignación de escasos recursos por la vía del gasto y no del ingreso ni del endeudamiento. Esto se verifica al identificar al gasto público como el impulsor de las políticas de cambio en materia de transparencia y rendición de cuentas. Es apropiado recordar que los esfuerzos de transparencia fiscal se han dado principalmente en el gasto público. Como muchas de las iniciativas de transparencia impulsadas por la academia, las organizaciones sin fines de lucro y el mismo gobierno, han estado orientadas a proveer de la mayor cantidad de información y de datos sobre quién, cómo, cuándo, para qué y por qué se gasta.

48 Veáse: https://eiti.org/es/quienes-somos#aim-of-the-eiti [fecha de consulta: 1 de septiembre 2017].

49 Veáse: https://resourcegovernance.org/ [fecha de consulta: 1 de septiembre 2017].

En la etapa posterior a los hitos que marcan el inicio de la transición política —la pérdida de la mayoría del partido hegemónico en la Cámara de Diputados (1997), el arribo de un presidente cuyo origen fue distinto al histórico (2000) y la llegada a nivel federal y estatal de lo que se conoce como "gobiernos divididos"— una de las iniciativas pioneras en la academia y en las organizaciones sin fines de lucro fue el esfuerzo analítico y de investigación por parte del Programa de Presupuesto y Gasto Público del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y de Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

Estas dos instituciones significaron el surgimiento de una iniciativa con financiamiento propio. Su origen y operación no estuvieron controlados por el sector público. Es decir, constituyó el germen para construir capacidades independientes de la tradicional hegemonía del Poder Ejecutivo Federal tanto en la academia como en la sociedad civil.

Al interior de la Cámara de Diputados, también se establecieron instituciones como el Centro de Estudios para las Finanzas Públicas, que sirvió de órgano asesor con una relativa independiencia política y técnica.

Endeudamiento

La política de deuda pública constituye, al igual que el gasto, una variable de primer interés para los actores sociales, políticos y económicos. En la memoria colectiva, el problema de la deuda pública ha sido uno de los principales síntomas de las crisis más agudas que han afectado al país, como la ocurrida al inicio de los ochenta y la devaluación de la moneda nacional en diciembre de 1994 o recientemente, el endeudamiento para mantener los niveles de gasto a partir de la crisis global de 2008 y del impacto de la epidemia de gripe aviar (conocida como H1N1), así como las necesidades del gobierno federal para mantener la producción de PEMEX y sostener los ingresos provenientes de hidrocarburos.

El tema de la transparencia fiscal en materia de endeudamiento es especialmente importante ya que ayuda a medir el nivel de sostenibilidad y salud de las finanzas públicas, tanto de ingreso como de gasto. El caso de Grecia, pero también de España e Irlanda en el marco de la crisis económica global de 2008-09, cuando diversos gobiernos no pudieron ofrecer o deliberadamente no pudieron calcular el nivel de compromisos financieros ineludibles que les imponían obligaciones de pago, hizo que la necesidad de impulsar la transparencia fiscal por el lado de la deuda se fortaleciera aún más. ***Gabriel Farfán***

Para saber más:

Bates, R. & Donald, D.-H. (1985). *A Note on Taxation, Development and Representative Government*. No. 567. Pasadena, California. California Institute of Technology.

Bergson, H. (1935). *The two sources of morality and religion*. London. Macmillan.

Bräutigam, D. A., Fjeldstad, O.-H. & Moore, M. (eds.). (2008). *Taxation and state-building in developing countries: capacity and consent*. Cambridge, New York. Cambridge University Press.

Centeno, M. A. (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America.* Pennsylvania. The Pennsylvania State University Press.

Global Witness. (2007). *Oil Revenue Transparency*. pp. 24. Global Witness.

Guerrero, E. (2008). *Para entender la transparencia*. Mexico. Nostra Ediciones.

IMF. (2002). *Mexico: Report on the Observance of Standards and Code-Fiscal Transparency Module* (No. IMF Country Report No. 02/200). Washington DC. IMF - Fiscal Affairs Department.

International Monetary Fund. (2005). "Guide on Resource Revenue Transparency". En F. A. Department (ed.). pp. 77. International Monetary Fund.

——. (2007). Guide on Resource Revenue Transparency, en F. A. Department (ed.). pp. 66). International Monetary Fund.

Karl, T. L. (2007). "Ensuring Fairness: The Case for a Transparent Fiscal Social Contract". En M. Humphreys, J. Sachs & J. E. Stiglitz (eds.). *Escaping the Resource Curse*. pp. 256-285. New York. Columbia University Press.

Mahon, J. E. (2009). *Tax Reforms and Income Distribution in Latin America*. Paper presented at the XXVIII Congress of the Latin American Studies Association. Rio de Janeiro.

Martinez-Vazquez, J. (2008). "Evaluating a Tax System: Mexico". En B. Moreno-Dodson & Q. Wodon (eds.). *Public Finance for Poverty Reduction: Concepts and Case Studies from Africa and Latin America.* pp. 189-231. Washington DC. The World Bank.

Moore, M. (2004). "Revenues, State Formation, and the Quality of Governance". En Developing Countries. *International Political Science Review*. Vol. 25, No. 3. pp. 22.

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, Massachusetts. The Belknap Press of Harvard University Press.

Popper, K. (1945). *The open society and its enemies.* London: Routledge.

Romero León, J. (2007). "¿Un paso adelante, dos pasos atrás? La transparencia presupuestaria y el acceso a la información en México". En J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer & T. Sánchez Andrade (eds.),

Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas. pp. 393. Mexico. Fundar, Woodrow Wilson Center.
Schumpeter, J. A. (1918). "The Crisis of the Tax State". En R. Swedberg (ed.), Joseph A. Schumpeter. *The Economics and Sociology of Capitalism*. pp. 99-140. Princeton, New Jersey. Princeton University Press.
Steinmo, S. (1989). "Political Institutions and Tax Policy in the United States, Sweden, and Britain". *World Politics*. Vol. 41, No. 4. pp. 38.
Transparency International. (2008). "Promoting Revenue Transparency. 2008". *Report on Revenue Transparency of Oil and Gas Companies*. pp. 82. Transparency International.
Wagner, R. E. (2007). *Fiscal sociology and the theory of public finance: an exploratory essay*. Cheltenham, United Kingdom. Edward Elgar.

Transparencia focalizada

Mientras que el concepto de transparencia está directamente relacionado con el *derecho a la información* de la sociedad en general y sus objetivos suelen vincularse de manera amplia con el fortalecimiento de un sistema democrático y participativo, la transparencia focalizada es la difusión de información —por parte de gobierno, sector privado o sociedad civil organizada— dirigida a públicos específicos con el objetivo de brindarles información sobre un tema de interés particular que fácilmente puedan entender y utilizar para tomar decisiones.

En la esfera pública, el objetivo último de la transparencia focalizada, entendida como un instrumento de política pública, es la divulgación de información para alcanzar un propósito de política pública en particular como mejorar la provisión de un servicio público específico (Dassen y Cruz, 2012). Su regulación en la esfera privada tiene como fin reducir las asimetrías de información de manera que los consumidores puedan tomar mejores decisiones y con ello, reducir riesgos (Weil, Graham y Fung, 2013). Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil buscan incentivar la difusión de cierta información por parte del sector civil o privado y suelen ser un vínculo entre estos y la personas usuarias de la información.

El diseño de políticas de transparencia focalizada se basa en los incentivos, capacidades y necesidades de su público objetivo (Molina y Cruz, 2012), quienes desempeñan un papel fundamental para su éxito ya que no se conciben como receptores pasivos de información, sino como actores relevantes de un proceso de información. De acuerdo con Weil, Graham y Fung (2013) el éxito de la transparencia focalizada radica en el cumplimiento

del *ciclo de acción* de la demanda por información pública, que está compuesto por tres etapas: provisión, utilización y respuesta. Según este enfoque, los gobiernos promueven —generalmente mediante regulaciones— la provisión de información útil por parte de las organizaciones públicas y privadas hacia los receptores de sus bienes y servicios. Estos utilizan esa información, es decir, la entienden e incorporan en sus decisiones cotidianas en los bienes y servicios que usan y las organizaciones reaccionan —es decir, responden— ante esas decisiones mejorando los servicios, reduciendo la corrupción o ajustando sus acciones mediante nuevos objetivos. Por ejemplo, si un gobierno obliga a los productores de alimentos y bebidas procesados a incorporar en sus etiquetas el contenido calórico de sus productos como parte de una estrategia para disminuir la obesidad, los consumidores tendrían información que podría inhibir el consumo de ciertos productos y, en respuesta, los productores podrían sacar esos productos del mercado o modificarlos para reducir su contenido calórico.

Frecuentemente terceras partes —por ejemplo, organizaciones no gubernamentales— fungen como intermediarias que traducen información compleja a términos entendibles por el público en general o se configuran como grupos de presión catalizadores del cambio y desempeñan un papel fundamental en este proceso (Weil, Graham y Fung, 2013). Estos grupos, además, reúnen información dispersa y la ponen a disposición del público interesado. En México, por ejemplo, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) desarrolló un sitio de internet de transparencia focalizada que se especializaba en el desempeño de las escuelas de educación básica (www.mejoratuescuela.org). Esta no es una iniciativa gubernamental, sino un esfuerzo ciudadano para mejorar la calidad de la educación. Obtienen y publican datos cuantitativos y cualitativos sobre la escuela. Es un ejercicio de transparencia dirigido, fundamentalmente, a los padres de familia, quienes además de obtener información sobre un tema relevante para ellos, contribuyen a la acumulación de información, calificando la escuela de sus hijos y realizando propuestas de mejora. El sitio también brinda herramientas para que las escuelas emprendan acciones y mejoren sus áreas de oportunidad.

Cabe destacar la importancia que el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación(TIC) ha tenido en la evolución de la transparencia focalizada. Una persona ya no tiene que acudir personalmente a las oficinas públicas para solicitar información, ya que actualmente puede hacerlo por medios electrónicos (Mariñez, 2013). Pero aún más importante, las TIC ofrecen la oportunidad de que las personas reduzcan al mínimo su necesidad de solicitar información a las organizaciones públicas, ya que la información que les es relevante puede estar públicamente disponible en

línea, de acuerdo con las funciones sustantivas de cada organización. Por ejemplo, una persona interesada en programas de salubridad pública puede encontrar la información que requiere en el sitio de la agencia gubernamental encargada de los temas de salud.

Algunos gobiernos han aprovechado las TIC para instrumentar estrategias de transparencia focalizada mediante la construcción de sitios de internet que concentran toda la información sobre trámites y servicios públicos organizados temáticamente (salud, educación, empleo o recreación) de manera que las personas tengan una sola puerta de entrada para obtener lo que necesitan sin tener que conocer las funciones de cada agencia gubernamental o navegar por varias páginas. Por ejemplo, el sitio www.gov.uk del gobierno de Reino Unido reúne información de 25 departamentos ministeriales y más de 350 agencias y entidades públicas. Su diseño está orientado a públicos interesados en medio ambiente, vivienda, justicia, empleo, pensiones, entre otros. Por su parte, el portal de internet del gobierno canadiense (www.canada.ca), además de contener información por temas de interés, también publica información focalizada en población específica: indígenas, veteranos y jóvenes.

Existen al menos tres objetivos en los que la transparencia focalizada es frecuentemente utilizada: 1) para alcanzar objetivos específicos de política pública, 2) para garantizar el derecho a la información de manera más eficiente y 3) para construir un gobierno abierto.

La transparencia focalizada, como herramienta para alcanzar objetivos específicos de política pública, permite trasladar el propósito general de la política a la realidad de grupos específicos, tomando en cuenta sus características y utilizando mecanismos de difusión a su alcance, de manera que se facilite no solo el acceso sino también la utilización de la información (Molina y Cruz, 2012). Esto reduce las asimetrías de información entre los proveedores de bienes y servicios públicos y privados y las personas o consumidores, lo que, a su vez, permite que estos últimos puedan tomar decisiones que, en principio, estarían alineadas con los objetivos específicos de la política, desde demandar un bien o servicio, hasta ejercer derechos y exigir rendición de cuentas.

Otro objetivo en el cual suele utilizarse la transparencia focalizada es para garantizar el derecho a la información de manera eficiente. Si consideramos que la transparencia impone costos adicionales a las organizaciones públicas, que —en un contexto de recursos escasos— deben destinar recursos humanos, materiales y tiempo para responder solicitudes de acceso a la información pública, la transparencia focalizada permite usar los recursos de manera

más eficiente mediante la difusión periódica de información relevante y útil para grupos específicos. Si la información que las organizaciones públicas difunden en sus sitios de internet es la que estos necesitan, las solicitudes de acceso a la información y la carga administrativa de gestionarlas se reducen.

Finalmente, la construcción de gobiernos abiertos requiere de políticas de transparencia de segunda generación, que vayan más allá de la difusión reactiva (exigida por la normatividad) de información relacionada con la operación cotidiana del gobierno —como presupuesto, contratos o personal— que, si bien debe ser transparentada, no siempre es la que las personas necesitan. Un gobierno abierto requiere, además, de iniciativas de transparencia proactiva, es decir, de información que las organizaciones públicas difundan sin que exista una exigencia de por medio y que sea útil para audiencias específicas. Esto no solo permite que las personas tengan información pertinente según sus características y contexto, sino que tengan la información básica para involucrarse en los asuntos públicos y participar en los espacios de colaboración que un gobierno abierto supone.

Es importante hacer notar que la transparencia focalizada no es un objetivo en sí mismo sino un medio para alcanzar otros fines. Por lo tanto, su éxito dependerá de una correcta definición del problema que busca resolver y de la manera en que se focalice la información. En el ejemplo sobre la publicación del contenido calórico de alimentos y bebidas procesados, el objetivo de reducir la obesidad podría no alcanzarse si la forma en que se mide el contenido calórico y el parámetro contra el que se mide no son los adecuados, o si la manera de presentarlos en la etiqueta no es clara para los consumidores.

En este mismo sentido, Fung, Graman y Weil (2007; cit. por Molina y Cruz, 2012), señalan dos ejemplos de políticas de transparencia focalizada. Uno exitoso que consistió en la creación de incentivos para que la industria automotriz estadounidense fabricara vehículos con más y mejores medidas de seguridad. Esto se hizo mediante la creación de un esquema de evaluación a través de "estrellas", en la que menos estrellas representaban vehículos menos seguros. Los compradores de vehículos tomaron decisiones de compra basadas en esta información sencilla y directa y la industria automotriz produjo vehículos más seguros con lo que se redujeron las muertes por accidentes automovilísticos. En cambio, un ejemplo de transparencia focalizada fallida en Estados Unidos, fue la provisión de información compleja y confusa sobre los índices de contaminación del agua de la red pública que los usuarios finales no lograron interpretar correctamente y por lo que se presentaron diversos casos de intoxicación.

Asimismo, es necesario evaluar con detenimiento las acciones que la transparencia focalizada incentiva y si estas son realmente las deseadas. Por ejemplo, si se mide y publica la calidad de las escuelas a partir del desempeño de sus alumnos en pruebas estandarizadas, es posible que los maestros decidan orientar sus esfuerzos a enseñar técnicas para obtener mejores puntajes en esas pruebas más que en inculcar conocimientos y desarrollar las habilidades de sus alumnos. Por eso, cómo usar la transparencia focalizada es tan importante como para qué usarla. ***Marcela Vázquez***

Para saber más:

Cejudo, G. (coord.). (2017). *Métrica de Gobierno Abierto 2017*. México: CIDE/INAI.

Dassen, N. & Juan C. (eds.). (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y Desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

Mariñez, F. (2013). "Qué transparencia requiere el gobierno abierto?". *Revista de Gestión Pública.* Vol. 2, No. 2. pp. 303-333.

Molina, E. & J. Cruz, (2012). "La transparencia como herramienta de política pública". En Dassen, Nicolás y Juan Cruz (eds.). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y Desafíos para América Latina y el Caribe.* Washington DC. Banco Interamericano de Desarrollo.

Weil, D., Graham M. & Archon F. (2013). "Targeting Transparency". *Science*. Vol. 340, No. 6139. pp. 1410-1411.

Transparencia gubernamental

El concepto de transparencia es quizá una elección desafortunada para describir un valor público (la publicidad), una política pública relacionada con el manejo de la información o ciertas características de las organizaciones gubernamentales, privadas o sociales.

La transparencia es, según la RAE, la cualidad de transparente. Y *transparente* es un cuerpo "que permite ver los objetos con nitidez a través de él" es decir, *traslúcido*. También significa "que se deja adivinar o vislumbrar sin declararse o manifestarse" o bien "claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad".

Desde esta perspectiva, la *transparencia*, como cualidad de un cuerpo, carece de sentido cuando es aplicada a una persona, pues por definición esta no es translúcida. Menos aún resulta aplicable literalmente cuando se utiliza

para describir una condición de las organizaciones, los gobiernos o incluso de los países. A pesar de lo anterior, la idea de transparencia es cada vez más utilizada para describir asuntos, personas u organizaciones y demandar de estas cualidades o comportamientos de apertura, claridad, honestidad e información. Siguiendo esta línea, Guerrero (2008: 11-12) identifica tres usos comunes de la transparencia: como cualidad de un objeto (traslúcido); como atributo de un sujeto (franco, abierto, que no oculta nada) y como atributo de un ente colectivo, empresa o asociación civil (cuando este hace pública o disponible información sobre su funcionamiento, procedimientos internos, administración de recursos, criterios de decisión, actividades, desempeño, gasto, etc.).

El tercer sentido que identifica Guerrero es el que nos ocupa cuando hablamos de *transparencia gubernamental*. Es importante resaltar, sin embargo, que no son las organizaciones o sus acciones las que son propiamente transparentes, si no que la transparencia se refiere específicamente a la información que se desprende de sus prácticas y modelos de organización. Es decir, la transparencia es 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—. La transparencia, entonces, adquiere sentido cuando se refiere a la disponibilidad y conocimiento público de información: "una empresa, una organización o un gobierno es *transparente* cuando mantiene un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable" (Cejudo, et al., 2012: 18). *Contrario sensu* un gobierno es "opaco" cuando la información que sustenta, documenta o explica las acciones, procesos y decisiones de los actores gubernamentales es inexistente, incompleta, no verificable, poco oportuna, irrelevante, ininteligible o secreta. En este sentido, existe numerosa evidencia de las dificultades que enfrenta la transparencia de flujos de información y los desafíos de las organizaciones gubernamentales en la era de las nuevas tecnologías de la información (Roberts 2006).

Christopher Hood (2006) identifica tres corrientes de pensamiento, previas al siglo XX, que explican en cierta medida la concepción moderna de transparencia: la administración pública normada; la comunicación social abierta y espontánea, y las formas de dar a conocer asuntos sociales y organizacionales. La primera corriente tiene que ver con la noción de que el gobierno debe operar de forma clara y predecible, apoyándose en normas y procesos escritos y de conocimiento público (Hood y Heald, 2006: 5-10). La segunda corriente se refiere al valor o sentido de ética pública que debe acompañar las acciones sociales y las actividades de gobierno; esta ética condena la opacidad en el ejercicio gubernamental y valora la apertura como incentivo al buen comportamiento de los actores

públicos (Hood y Heald, 2006: 5-10). Finalmente, una tercera corriente se conforma por la observación y el control de asuntos sociales; es decir, ante la complejidad de los fenómenos sociales y la acción colectiva, se persigue su estudio, esclarecimiento, explicación, estructuración, observación y vigilancia constantes (Hood y Heald, 2006: 5-10). Así, la transparencia se sitúa en un ámbito en el que se combinan objetivos como reducir la incertidumbre en el ejercicio gubernamental, cuidar y orientar el comportamiento de los servidores públicos y vigilar y controlar los asuntos sociales.

Con un enfoque similar al de Hood, otros autores han identificado en la historia del pensamiento político una línea que articula contenidos que hoy se atribuyen el concepto de transparencia. Es decir, "puede decirse que la transparencia es una idea que está presente en casi todos los grandes sistemas de elaboración política, y ya en el siglo XVI, se convirtió en una de las piezas —absolutamente clave— de la gran corriente liberal…" (Rodríguez, 2004: 5).

En particular, es la idea de *publicidad*, entendida como la cualidad de lo que es o puede hacerse público, la que es posible asociar al concepto de transparencia (Rodríguez, 2004: 32-38 y ss.). Fue Emmanuel Kant quien desarrolló con mayor profundidad la idea del principio normativo de publicidad.[50] Refiriéndose al argumento de Kant, Norberto Bobbio ha dicho: "De esta manera de plantear el problema deriva que la obligación de publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlas, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito" (Bobbio, *El futuro de la democracia*, cit. por Zepeda, 2004: 36). Dicho de otro modo, la publicidad de los asuntos públicos es una condición de justicia (en el sentido kantiano) y por ello los actos o leyes que no soportan la publicidad deben ser considerados injustos.

Desde otra perspectiva, Jeremy Bentham, el filósofo utilitarista inglés, propuso uno de los argumentos más poderosos sobre la publicidad de los gobiernos y proporcionó una lista de sus beneficios (Aguilar, 2006: 15-16). Así, en su Ensayo sobre las tácticas políticas, publicado en 1791, expone cuatro argumentos principales. El primero es "contener a los miembros de las asambleas dentro de su obligación", es decir, cuanto mayor es la capacidad de las personas de conocer las acciones de los funcionarios menor es la probabilidad que estos cometan desvíos (tentaciones). En segundo lugar "asegurar la confianza del pueblo y consentimiento suyo en las resoluciones legislativas". Este es uno de los

50 Kant enuncia este principio de la siguiente manera: "Las acciones referentes al derecho de otros hombres son injustas si su máxima no admite reconocimiento general".

argumentos más poderosos a favor de la publicidad de las decisiones y acciones de gobierno pues las aleja de la desconfianza y les otorga fuerza y legitimidad. El tercer beneficio es "proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa". Aquí se encuentra el germen de la idea de rendición de cuentas, pues la publicidad gubernamental permite que las personas conozcan el desempeño de sus gobernantes y puedan obrar en consecuencia. Finalmente, Bentham expone que la publicidad proporciona a la Asamblea la facultad de "aprovecharse de las luces del público". La publicidad no es solo un control para los servidores públicos sino también un recurso pues crea la posibilidad de que las personas expresen opiniones y recomendaciones que permitan mejorar las leyes y las decisiones (Aguilar, 2006: 17-22; Guerrero, 2008: 18-19).

Como puede observarse, ni en las ideas de Kant, ni en las de Bentham ni en las de sus contemporáneos se utiliza el concepto de *transparencia*, pues hasta fechas muy recientes vinculamos esta idea con el desarrollo del pensamiento político-liberal. En realidad, la idea de transparencia es relativamente reciente y aparece en el ámbito económico más que en el político. En efecto, desde finales de los setenta, los economistas desarrollaron una extensa literatura sobre los beneficios de la transparencia, principalmente utilizando la teoría del *agente principal* (Prat, 2006: 91-103; Stiglitz, 1992). Esas ideas permearon el pensamiento económico durante la globalización de los mercados, lo que originó la necesidad de contar con más y mejor información sobre su funcionamiento, así como el de las empresas y las economías nacionales. De ahí que los más importantes promotores de la *transparencia* fueron, en principio, actores como la OCDE y el BM.

Fue más tarde, particularmente tras la caída del muro de Berlín y el advenimiento de las nuevas democracias en Europa del Este y América Latina, que el concepto comenzó a usarse como parte de las nuevas condiciones de la gobernanza democrática (Stiglitz, 2003). El concepto se generalizó a finales de 1990 y principios de 2000, en particular a través de las leyes de acceso a la información, acompañada de la creciente demanda por mejores mecanismos de rendición de cuentas. De acuerdo con John Ackerman e Irma Sandoval, uno de los principales objetivos en las leyes de acceso a la información en el mundo era el de transparentar la administración pública, mejorar el control democrático, la rendición de cuentas, la libertad de expresión y la participación ciudadana (Ackerman y Sandoval, 2005: 13-15). Así, la transparencia adquirió peso no solo como una meta en sí misma, sino como un instrumento o prerrequisito para la democratización y la mejora del gobierno.

Existen principalmente dos dificultades inherentes en la transparencia gubernamental considerada como una política pública (véase la entrada

Política pública de transparencia en este diccionario). La primera se relaciona con la creación y mantenimiento de un significado y valor compartidos entre sus públicos. La segunda con el diseño e implementación al interior de las organizaciones. A continuación, analizaremos las implicaciones de cada uno de estos problemas. Conviene destacar que, si bien constituyen tensiones inherentes a las políticas de transparencia, no son un argumento en contra de la transparencia sino un llamado a reconocer problemas específicos de su diseño e implementación.

Significado y valor

La primera dificultad tiene que ver directamente con la naturaleza de una política pública que es, en términos generales, la expresión técnica de una voluntad política por resolver un problema público (Aguilar, 2010). Esta expresión —su éxito, ímpetu y perduración— depende tanto de una voluntad política suficiente y relativamente constante como de un entendimiento claro, compartido y legítimo del problema público por resolver. Como ya lo discutimos, en el caso de México la transparencia se posiciona, a principios del siglo XXI, como la solución al problema de la opacidad en el quehacer gubernamental, la ausencia de elementos necesarios para la rendición de cuentas y la crisis de legitimidad y eficiencia en la administración pública (Ackerman y Sandoval, 2005). Casi década y media después, la política de transparencia ha logrado mantenerse en la agenda pública, y las instituciones, estructuras, discursos, acciones, instrumentos y normas que conforman la política de transparencia se han multiplicado y diversificado. Sin embargo, el crecimiento de una política en sí misma no es suficiente para indicar o garantizar su éxito.

En efecto, el reto de una política tan ambiciosa como esta es mantener un hilo conductor o cierta coherencia en su desarrollo a largo plazo, especialmente cuando con el tiempo se involucran distintos actores en su implementación. Cada uno de los agentes involucrados en el diseño, implementación, reformas o evaluaciones de las leyes de transparencia tienen una idea distinta de lo que la transparencia significa y esta idea puede variar a lo largo del tiempo. La naturaleza cambiante de la arena política y la contingencia que rodea el quehacer gubernamental hacen que los componentes iniciales de una política crezcan de manera desigual y que algunos se olviden después de los primeros meses. Otras veces, los instrumentos y procesos cambian tanto que se pierde la lógica causal que los unía a los objetivos centrales (Merino, 2013: 136-137). Si bien este es un reto de cualquier política, el valor público que tiene la transparencia facilita que cualquier expansión de la política sea bien vista, aunque se descuide la coherencia, dirección y viabilidad de lo que se plantea.

Finalmente, además de la evolución a largo plazo, la dificultad de mantener un significado y valor compartidos está reforzada por las cargas de trabajo que representa esta política. La diversidad de normas vigentes, formatos, criterios y obligaciones diversas con las que deben cumplir las organizaciones gubernamentales, sin importar la naturaleza de sus objetivos y funciones, muchas veces implican un esfuerzo tal, que es difícil percibir los beneficios. Es decir, la carga de trabajo que implica la transparencia en cada organización se encuentra en tensión constante con el significado y el valor que se le otorga. Esta carga varía enormemente entre tipo de organizaciones, según su complejidad, tamaño o funciones y por lo tanto tenemos experiencias y puntos de vista muy diversos de la transparencia entre las organizaciones gubernamentales. Muchas veces, se busca asegurar el cumplimiento de obligaciones de transparencia sin una conciencia clara de que se hace precisamente para mejorar el ejercicio gubernamental: su legitimidad, eficiencia y cercanía con las personas.

Visión organizacional en el diseño e implementación

La segunda dificultad que es importante reconocer y considerar en el diseño de normas y políticas de transparencia es la premisa de que la transparencia compete primordialmente a las organizaciones gubernamentales. En general, existe una tendencia a pensar en las organizaciones gubernamentales como máquinas de implementación de decisiones de política o a imaginar que se pueden logar cambios concretos en el funcionamiento de estas, interviniendo desde fuera (Arellano, 2010: 61-92).

En el caso concreto de la política de transparencia, esta representa un conjunto de decisiones que impacta directamente en el ámbito administrativo: la gestión de flujos de información pública, archivos, comunicación interna y externa y toma de decisiones. En particular, la apertura y la ausencia de secrecía va en contra de la naturaleza histórica de las organizaciones gubernamentales, donde la información es un recurso en la toma de decisiones, la distribución de recursos y el cumplimiento de objetivos (Arellano, 2007). El reto es definir, desde las normas, a la transparencia gubernamental de forma que sea operacionalizable (que se busque transparentar con objetivos concretos y no como fin en sí mismo) y lograr incorporar en las rutinas organizacionales de cada entidad los procesos, herramientas, criterios, estructuras y prácticas necesarias para consolidar la política. Dos de las tendencias en el diseño e implementación de políticas públicas nacionales son la generalización y la homogenización. No solamente se considera a las organizaciones como máquinas de implementación sino que se asume que todas las organizaciones son el mismo tipo de máquina y deben arrojar los mismos resultados.

Para ilustrar algunas de las dificultades o costos que puede implicar la implementación de la transparencia para las organizaciones gubernamentales, retomamos los parámetros o criterios de control de publicidad, inclusión, verificabilidad y responsabilidad.

El criterio de publicidad "entendido como el requerimiento de documentar y publicar información relevante sobre la forma en que la organización toma decisiones" (Arellano, 2007: 41). El criterio de publicidad requiere que el proceso de toma de decisiones sea relativamente racional y sus insumos y procesos documentables. Sin embargo, muchas decisiones organizacionales, dada su importancia, urgencia o cotidianeidad, pueden escapar de un proceso de documentación razonable. El criterio de inclusión, el cual es entendido como "la importancia de incorporar e informar a los actores que deben intervenir en la toma de decisiones" (Merino, 2008: 258). Requiere la apertura de procesos y gastos en términos de recursos y tiempo. Es decir, incorporar más personas (tanto física como representativamente) en los procesos de toma de decisiones puede requerir una mayor inversión en tiempo y recursos por parte de la organización. El criterio de verificabilidad es "la capacidad de documentar y constatar de una forma razonablemente barata que las decisiones y procesos se llevaron a cabo, en la práctica, de la forma en que están especificados o definidos" (Arellano, 2007: 41). Implica, igualmente, costos de documentación y ajustes a los procesos y decisiones de forma que puedan ser documentados. Finalmente, el criterio de responsabilidad se establece como "la definición de relaciones y roles (…) la precisión y la documentación de las decisiones de cada uno de los actores" (Merino, 2008: 259) llama la atención sobre "aquellos procesos o acciones en los que no sea posible encontrar una definición lógica o convincente de cargas y deberes" o cuando la relación "entre actores y acciones sea difícil de establecer" (Arellano, 2007: 42).

En síntesis, el funcionamiento de las organizaciones gubernamentales es mucho más incierto de lo que una visión externa y homogeneizadora puede llegar a comprender. Sin embargo, esto no quiere decir que "todo se va", sino que las políticas de transparencia deben acompañar el establecimiento de obligaciones generales con mecanismos, instrumentos y procesos que permitan ajustes y variaciones necesarios de acuerdo al funcionamiento interno de cada organización. Asimismo, implica que la visión y los objetivos de la política de transparencia deben incorporar, en la misma medida, tanto aspiraciones globales como experiencias particulares.

Conviene apuntar algunas dimensiones que constituyen algunos de los retos más inmediatos de las políticas de transparencia: 1) el despliegue de

las políticas de transparencia es una labor compleja que debe atender a la especificidad de cada organización (no es lo mismo un ministerio que un gobierno local). Se requiere por ello un despliegue gradual, diferenciado, programado y verificable que permita avanzar en una ruta que permita la adaptación de las organizaciones a la transparencia y asegure que la política cumple sus objetivos sustantivos y no meramente procedimentales; 2) el cumplimiento de las obligaciones de transparencia demanda de las organizaciones gubernamentales capacidades técnicas, tecnológicas, profesionales y financieras. Naturalmente, estas capacidades varían por el tamaño, complejidad o recursos de la organización y por las obligaciones demandadas. Particularmente, destaca la gestión documental (archivos y documentos electrónicos) y los mecanismos efectivos y eficientes de comunicación interna. Por ello se requiere de una implementación que pueda adaptarse a estas condiciones específicas y que reconozca la diversidad que existe en las capacidades existentes; 3) es necesario avanzar en la generación de una nueva cultura de transparencia donde los servidores públicos asuman a la publicidad de la acción gubernamental como un valor intrínseco a la función y entiendan la utilidad y complejidad de los procesos de gestión de información, y finalmente, 4) el desafío más importante es lograr generar información útil, capaz de generar confianza y permitir una evaluación adecuada de la acción de las instituciones y de sus responsables. En otras palabras, el riesgo es que se genere información que, parcial o totalmente, cumpla con las obligaciones formales contenidas en la normatividad aplicable, pero que no genere el valor social esperado ni para los ciudadanos ni para las propias organizaciones gubernamentales. ***Sergio López Ayllón***

Para saber más:

Aguilar, J. (2006). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. *Cuadernos de Transparencia* No.10. México. IFAI.

Aguilar, L. (2010). *Política pública*. México. Biblioteca Básica de Administración Pública.

Arellano, D. (septiembre-diciembre, 2007). "Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas". *Convergencia*. Vol. 14. pp. 31-46.

——. (2010). "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo las organizaciones gubernamentales". En Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (comps.) *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*. México. CIDE. pp. 61-92.

Cejudo, G., López S. & Ríos A. (2012). *La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos*. México. CIDE.

Guerrero, (2008). *Para entender: la transparencia.* México: Nostra Ediciones.
Hood, C. & Held, D. (2006). *Transparency: a key to better governance?* New York. Oxford University Press.
López, S. (2017). "La transparencia gubernamental". En Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra y Pedro Salazar (coords.), *Cien ensayos para el Centenario,* tomo 2. México. UNAM-Senado de la República.
Merino, M. (2008). "La transparencia como política pública". En John M. Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México. Siglo XXI, 240-262.
——. (2013). *Políticas públicas: ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México. CIDE.
Prat, A. (2006). "The More Closely We Are Watched, the Better We Behave?". En Cristopher Hood y David Heald (eds.), *Transparency. The Key to Better Governance?* Oxford. Oxford University Press. pp. 91-103.
Roberts, A. (2006). *Blacked out. Government Secrecy in the Information Age.* Cambridge. Cambridge University Press.
Rodríguez J. (2004). *Estado y Transparencia: Un paseo por la filosofía política. Cuadernos de Transparencia* No. 4. México. IFAI.
Stiglitz, J., Arnott R. & Greenwald. B. (1992). "Information and Economic Efficiency". En *National Bureau of Economica Research* Working Paper 4533.
——. (2003). *On Liberty, the Right to Know and Public Disclourse: The Role of Transparency in Public Life*. Oxford, U.K. Oxford Amnesty Lecture.

Transparencia legislativa

La transparencia legislativa se refiere al conjunto de acciones y dispositivos institucionales que garantizan la disponibilidad y el pleno acceso de la sociedad a toda la información que se genera y resguarda en las legislaturas como producto del desempeño de sus múltiples funciones parlamentarias.

Aunque pueda resultar confuso, el término *transparencia legislativa* no se refiere solo a la disponibilidad, apertura y acceso de información generada en el ámbito de la función legislativa sino en el desempeño de todas las funciones de una legislatura (de control o diplomacia, legislativa, presupuestaria, de representación, administrativa y jurisdiccional). La *transparencia legislativa* es entonces un principio que forma parte de la actividad cotidiana de todo parlamento democrático moderno, pues su actuación se basa en el escrutinio público de su desempeño.

A diferencia de otras instituciones u organizaciones políticas, las legislaturas democráticas se distinguen por su origen electivo y por su carácter

colectivo y representativo y, por tanto, los legisladores deben rendir cuentas por sus acciones ante la sociedad. Para que eso sea posible, resulta necesaria la disponibilidad y el fácil acceso a la información de su desempeño ya que solo así el ciudadano estará en condiciones de conocer, evaluar y sancionar este comportamiento y las decisiones aprobadas.

Representatividad, transparencia, rendición de cuentas, accesibilidad, eficacia y profesionalismo son las características de un parlamento democrático moderno. Es decir, la transparencia es solamente una de esas dimensiones de desempeño. De la misma forma, el término *transparencia legislativa* se vincula directamente al concepto *Parlamento Abierto* que se refiere a cualquier asamblea representativa que se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, que cuenta con políticas efectivas en materia de transparencia legislativa, que suele justificar públicamente sus decisiones y estar dispuesta al escrutinio y fiscalización de sus actividades por parte de actores externos, y es proclive al uso de plataformas digitales para la interacción ciudadana. El *Parlamento Abierto* se sostiene en la existencia de cuatro pilares: transparencia legislativa, participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales e integridad y responsabilidad parlamentaria.

En un texto clásico contemporáneo, Hanna Pitkin argumentó que *representación política* significaba "actuar en el interés de los representados, de una manera responsable (*responsive*) hacia ellos" (1967: 209). En congruencia con esa perspectiva, la producción teórica que siguió a dicho análisis conceptual utilizó con frecuencia un enfoque relacional del poder político donde no bastaba un tipo de diseño institucional para que la representación democrática fuera posible sino que requería de una serie de intercambios entre los representantes y los representados, así como en la identificación de "lo representado" y de la institucionalización de los canales de interacción entre ambos actores (desde los partidos políticos hasta los foros de negociación o consulta ciudadana). Bajo este supuesto, la democracia es un tipo de gobierno donde los ciudadanos cuentan con capacidad de control sobre las acciones de sus representantes y autoridades, son además los "principales" de sus "agentes" (legisladores) que actúan en nombre de sus electores. Según este enfoque, los representantes son los agentes encargados de abogar por los intereses "del pueblo". En esa teoría "pura" de la representación hay una relación entre dos actores donde uno (A) actúa en nombre de (B) y le rinde cuentas por su desempeño; (B) puede influir en las acciones de (A) a través de distintos instrumentos de premio y castigo (Mezey, 2008: 23-25). Sin embargo, el problema de estos supuestos básicos es que el fenómeno de la representación es mucho más complejo pues el juego político permite la participación de mucho más actores que (A) y (B).

Este modelo teórico busca dejar atrás la vieja idea de la representación política que se basaba en el supuesto de que si bien las decisiones políticas eran tomadas por los representantes de la sociedad, el representante (legislador) no necesariamente debía consultar a los votantes para tomar decisiones pues esa era su prerrogativa y para eso había sido designado. Siguiendo ese viejo supuesto, los legisladores eran sometidos al juicio de los electores con base en la información disponible de su desempeño que los propios legisladores hacían llegar a sus votantes. De esa forma, los ciudadanos participaban en las decisiones colectivas pero de forma indirecta, es decir, a través de su participación en el proceso electoral. Sin embargo, la idea de la representación se ha transformado para asumir que los ciudadanos ya no son simples espectadores de los procesos legislativos sino que ahora pueden formar parte del proceso político, el comportamiento de los legisladores puede ser sometido a escrutinio permanente y las decisiones de los parlamentos son públicas en cada una de sus etapas. En ese contexto de transformación del modelo de representación política es que el concepto *transparencia legislativa* toma un nuevo sentido pues ya no se trata solamente de la simple publicidad de las decisiones tomadas por un parlamento sino es pieza clave de un nuevo modelo de representación donde los ciudadanos son actores centrales y no simples espectadores del proceso parlamentario. Así, el paradigma de la transparencia legislativa se ha transformado hacia la identificación de nuevas formas de interacción permanente entre representantes y representados, así como en la construcción de ciudadanía.

No existe un debate académico sobre el concepto transparencia legislativa sino que existen distintos enfoques sobre el papel que juega la transparencia legislativa como factor revitalizador de la democracia representativa. Autores como Sartori (1999), De Vega (1993), Przeworski, et al. (1999) argumentaban de una forma u otra que, si bien hay crisis de desconfianza en la política y en sus instituciones, el modelo de representación política no se encontraba en riesgo en tanto que es un modelo de organización del poder y que para su revitalización era indispensable buscar nuevos mecanismos de interacción *agente/principal* para relegitimar las decisiones legislativas y en ese sentido es necesario contar con información oportuna del desempeño de los representantes para que dicha interacción sea valiosa. Por otro lado, hay visiones radicales como las de Tormey (2015) o Keane (2009) para quienes el modelo democrático está agotado y, por tanto, la representación democrática de ciudadanos a través de legisladores en los foros tradicionales de los parlamentos ya no es viable y que incluso los partidos más radicales que se han beneficiado de la antipolítica sufren para ganar adeptos y, por tanto, la actividad política ya no será representativa sino directa.

Desde esta visión más radical, la transparencia legislativa no juega un papel relevante pues es el ciudadano quien actúa directamente y las instituciones representativas dejan de tener valor y preeminencia. Sin embargo, a pesar de este pesimismo radical, hoy en día se puede documentar que en lugar de desaparecer, cada día hay más parlamentos y legislaturas (según la Unión Interparlamentaria, 190 de 193 países cuentan con algún tipo de institución parlamentaria y hay más de 46 mil legisladores nacionales en el mundo). Esto apunta a que los modelos de representación política se encuentran en proceso de transformación o adaptación, pero no de desaparición.

Las prácticas de transparencia legislativa se modifican constantemente pues se adaptan a circunstancias, coyunturas y marcos legales que se actualizan con cierta frecuencia. Existen grupos de trabajo que se han conformado regional o nacionalmente para algunos aspectos metodológicos de medición y establecimiento de estándares de transparencia legislativa y accesibilidad a los procesos parlamentarios. Uno de los primeros esfuerzos impulsado por organizaciones de la sociedad civil dedicados al monitoreo parlamentario fue el impulso de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria en 2012.[51] A ello se suma, a nivel regional, la creación de un índice latinoamericano de transparencia legislativa creado por la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa desde 2012[52] y a nivel local en México el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México con mediciones a nivel subnacional elaborado por la Alianza para el Parlamento Abierto integrada por organizaciones sociales.[53]

Algunos otros ejemplos de prácticas en materia de transparencia legislativa son: la herramienta *Open States* que desde 2009 permite que los ciudadanos rastreen en una gran base de datos lo que está sucediendo en la legislatura de su estado mediante un conjunto de información proveniente de todos los congresos locales de Estados Unidos. Igualmente, desde 1998 el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes en Colombia impulsó el proyecto Congreso Visible para seguir y analizar la actividad parlamentaria y crear mecanismos de interacción con las cámaras del Congreso de Colombia.[54]

Dos proyectos que han sido promovidos por las propias legislaturas son: *e-Democracia* de Brasil que fue lanzado en junio de 2009 por la Cámara de

51 Véase: Opening Parliament. Disponible en: https://openingparliament.org [fecha de consulta: 20 de diciembre de 2017].

52 Véase: Transparencia Legislativa. Disponible en: www.transparencialegislativa.org [fecha de consulta: 15 de octubre de 2017].

53 Véase: Parlamento Abierto. Disponible en: www.parlamentoabierto.mx [fecha de consulta: 15 de octubre de 2017].

54 Véase: Congreso Visible. Disponible en: www.congresovisible.org [fecha de consulta: 15 de octubre de 2017].

Diputados de ese país con el tema de Comunidades Legislativas Virtuales y su objetivo fue utilizar nuevas herramientas tecnológicas como las redes sociales y combinadas con eventos legislativos fuera de línea (audiencias de comités, conferencias, etc.) para involucrar a una variedad de actores en el proceso legislativo,[55] y la Comisión de Democracia Digital del Parlamento Británico que presentó su informe en 2015 con una serie de recomendaciones para esa legislatura en materia de accesibilidad a la información y con el objetivo de fortalecer la democracia parlamentaria mediante el uso innovador de recursos digitales.[56] ***Khemvirg Puente***

Para saber más:

Beetham, D. (2006). *El Parlamento y la Democracia en el Siglo Veintiuno. Una Guía de Buenas Prácticas*, Ginebra: Unión Interparlamentaria. [archivo PDF]. Recuperado de: http://archive.ipu.org/PDF/publications/democracy_sp.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Casar, M., Marván, I. & Puente, K. (2010). "La rendición de cuentas y el Poder Legislativo". En López Ayllón, Sergio, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (coord.). *La Estructura de Rendición de Cuentas en México*. México. CIDE y UNAM. pp. 331-405. [archivo PDF] Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2800/11.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

De Vega, P. (1993). "La crisis de la representación política en la democracia de partidos". En V.V.A.A. *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. México. UNAM-IIJ. pp. 181-204.

Keane, J. (2009). *The life and death of democracy.* Nueva York: W.W. Norton.

Luna Pla, I., Puente, K. & Flores, I. (coords.). (2017). *Transparencia legislativa y parlamento abierto: análisis institucional y contextual.* México. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Mezey, M. (2008). *Representative Democracy. Legislators and their constituents*. Maryland: Rowman Little Field.

Peschard, J. (coord.). (2016). *Hacia el sistema nacional de transparencia*, México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4064/16.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Pitkin, H. (1967). *The concept of representation.* Berkeley. U. of California Press.

Przeworski, A., Manin B. & Stokes, S. C. (eds.). (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Nueva York. Cambridge University Press.

55 Véase e-democracia. Disponible en: http://edemocracia.camara.leg.br [fecha de consulta: 15 de octubre de 2017].

56 Véase: Digital Democracy. Disponible en: http://www.digitaldemocracy.parliament.uk [fecha de consulta: 15 de octubre de 2017].

Puente, K. (2010). *Legislar en la oscuridad. La Rendición de Cuentas en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. México: Instituto de Acceso a la Información del Distrito Federal. Colección de Ensayos Científicos. Disponible en: http://www.infodf.org.mx/capacitacion/publicacionesDCCT/ensayo10/ensayo10.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

——. (2011). "Transparencia legislativa local en México". En Martí Capitanachi, Luz del Carmen (coord.). *Temas Selectos de Transparencia y Acceso a la Información*. México: Instituto Veracruzano de Acceso a la Información Pública. [archivo PDF] Recuperado de: http://ivai.org.mx/Academia/Libro_Transparencia.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Sartori, G. (1999). "En defensa de la representación política". *Claves de la Razón Práctica*. Vol. 91. pp. 2-6.

Tormey, S. (2015). *The End of Representative Politics*. Cambridge: Polity Press.

Unión Interparlamentaria. (2012) *Informe Parlamentario Mundial 2012. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Ginebra. UIP-UNDP. [archivo PDF] Recuperado de: http://archive.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Transparencia municipal

Se refiere a una cualidad de las administraciones municipales, que implica una actitud de apertura para facilitar, en el mayor número de casos posible, el escrutinio público de sus actividades y de la información que se encuentra a su resguardo. Lo anterior incluye tanto las obligaciones legales que tienen en materia de acceso a la información pública, como los esfuerzos adicionales que de manera proactiva realizan para sistematizar, generar y compartir información de utilidad para la población.

Por tanto, es un término que alude a la presencia de ciertas prácticas que se consideran transparentes en un ámbito territorial preciso, que es el municipio en el caso de México y sus equivalentes en otros países, como los condados, cantones o comunas.

Algunas de las primeras prácticas documentadas de transparencia y acceso a la información pública en el mundo se dieron en pequeñas localidades de Europa y Norteamérica, como es el caso de las asambleas abiertas en muchos pueblos de Nueva Inglaterra en los Estados Unidos, donde, desde el siglo XVII los ciudadanos se reunían a deliberar para tomar decisiones públicas como la aprobación del presupuesto público y la revisión de los gastos hechos por las autoridades (Zimmerman, 1999).

A finales de la década de los noventa y principios de este siglo, se extendieron las prácticas de transparencia en los municipios de diversos países, debido al incremento de la cantidad de leyes nacionales y subnacionales de acceso a la información que se expidieron en esos años. Por ejemplo, Michener (2011) menciona que en 1990 solo 12 países contaban con una ley de acceso a la información pública pero que para 2010 la cifra se incrementó a 85.

En esta dinámica global se puede incluir a los municipios mexicanos, los cuales aumentaron de manera importante sus prácticas en materia de transparencia, a partir de la entrada en vigor de la primera ola de leyes de acceso a la información pública en las entidades federativas de nuestro país que comprendió de 2002 a 2007 (Guerra Ford, 2016), ya que en dicho lapso se convirtieron en sujetos obligados y tuvieron responsabilidades concretas en la materia.

En la actualidad, las principales obligaciones que la LGTAIP establece para los municipios son: dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información que les sean planteadas, publicar en su portal de internet los rubros que les aplican de las obligaciones de transparencia, documentar los actos que deriven de su competencia o facultades, mantener en buen estado sus archivos, así como generar y difundir de manera proactiva los rubros de información que consideren pueden ser de interés público.

Existen al menos tres discusiones que se pueden encontrar en la literatura especializada en transparencia municipal. La primera de ellas se centra en los factores que la propician en el ámbito municipal, dentro de los cuales se incluyen los siguientes: el tamaño de la población (Guillamón, et al., 2011), los niveles de participación electoral (Araujo y Tejedo, 2016), la competencia política (Albanate, 2013), la descentralización (Cuadrado, 2014), la situación financiera del gobierno (Caamaño, et al., 2013), la acción de los medios de comunicación (Cuadrado et al., 2017), el nivel educativo de la población (Gandía y Archidona, 2008), los niveles de acceso a internet (Lowatcharin y Meinfield, 2015) y la cantidad de años que tiene el alcalde al frente del municipio (Sičáková, et al., 2016).

Es importante destacar que se trata de una discusión que se enriquece día a día ya que a lo largo del tiempo se han sumado nuevas variables, algunas parecen ser significativas en unos contextos, pero no en otros y la evidencia generada hasta el momento no ha permitido encontrar factores que se repitan en la mayor parte de los casos analizados.

La segunda discusión gira en torno a la forma más adecuada de medir la transparencia en los municipios. Existen al menos tres metodologías que

han sido utilizadas en diferentes partes del mundo, la primera es el análisis de contenido de los sitios de internet de los municipios (CIDE-COMAIP, 2014; Manfredi et al., 2016; Magdaleno y García, 2014), la segunda la aplicación de entrevistas estructuradas a funcionarios (CIDE-COMAIP, 2014; Cortés et al., 2015) y la tercera el uso de usuarios simulados para medir el grado y la calidad de respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública (CIDE-COMAIP, 2014).

La elección de la metodología más adecuada depende, en gran medida, de los aspectos que se buscan medir y de los recursos disponibles. Hasta el momento la metodología más utilizada es el análisis de contenido de las páginas de internet de los municipios, debido a la facilidad de acceso y el bajo costo que representa llevar a cabo el estudio. Sin embargo, es importante tomar en cuenta que la combinación de metodologías puede ofrecer información completa sobre la situación de los municipios que son evaluados tal y como se hace en la Métrica de la Transparencia en México 2014 (CIDE-COMAIP, 2014) y en la Métrica de Gobierno Abierto 2016 (CIDE-INAI).

Por último, encontramos una tercera discusión que aborda el tipo de regulación que debe de tener la transparencia municipal. En la mayor parte de los países se impulsaron normas de carácter nacional o regional. Sin embargo, hay países donde los primeros dispositivos legales en la materia aparecieron en las ciudades y desde ellas se impulsó el surgimiento de leyes en el plano nacional. Un ejemplo de ello es Japón, donde a mediados de la década de los ochenta, los gobiernos de Tokio, Osaka y Yokohama contaban con ordenanzas para regular el acceso de los ciudadanos a la información pública y recibían de manera regular solicitudes de acceso, mientras que en el plano nacional, la Ley de Acceso a la Información de los Órganos Administrativos se promulgó hasta 1999 (Repeta, 1999). Algo similar sucedió en China en donde las ciudades de Guangzhou y Shanghai contaban con leyes en la materia, previas a la expedición de la ley nacional en 2007 (Article 19, 2015).

De igual forma, encontramos ciudades que, a pesar de que existen leyes nacionales o subnacionales en materia de transparencia y acceso a la información, han expedido sus propias leyes en la materia, como en el caso de Toronto en Canadá (Kaufman, 2012) o Madrid en España (Ayuntamiento de Madrid, 2016).

Los gobiernos locales alrededor del mundo se han convertido en importantes espacios de innovación en materia de transparencia y acceso a la información pública. Los ejemplos más claros son Nueva York, Londres o Helsinki que fueron pioneros en el desarrollo de portales de datos abiertos (Niemi, 2016), los cuales se han vuelto un referente para otras ciudades e incluso países.

Otro ejemplo de éxito en materia de transparencia municipal lo encontramos en Washington DC y San Francisco, que desarrollaron en conjunto la herramienta de código abierto Open311, la cual permite que los ciudadanos hagan reportes de servicios y espacios públicos, donde dan seguimiento e intercambian información sobre los mismos. Actualmente el sistema opera en 21 ciudades de seis países, entre las que se encuentran: Chicago, Boston, Baltimore, Toronto, Helsinki, Colonia y Bonn (Offenhuber, 2014). ***Víctor Sánchez***

Para saber más:

Albalate, D. (2013). "The Institutional, Economic and Social Determinants of Local Government Transparency". En *Journal of Economic Policy Reform*. Vol. 16, No. 1. pp. 90-107.

Araujo, J. & Tejedo, F. (2016). "Local Government Transparency index: determinants of municipalities' rankings". En *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 29, No. 4. pp. 327-347.

Article 19. (2015). *Asia Disclosed: A Review of the Right to Information Across Asia*. Londres. Article 19.

Ayuntamiento de Madrid. (2016). *Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid*. Disponible en: http://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/El-Ayuntamiento/Publicaciones/Listado-de-Publicaciones/Ordenanza-de-Transparencia-de-la-Ciudad-de-Madrid?vgnextfmt=default&vgnextoid=a37eecef98d24510VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextchannel=f1aebadb6b99-7010VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD [fecha de consulta: 29 de agosto de 2017].

Caamaño, J., Lago, S., Reyes, F. & Santiago, A. (2013). "Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis". En *Local Government Studies*. Vol. 39, No. 2. pp. 182-207.

Cadena Inostroza, C. (coord.). (2015). *Transparencia y Opacidad: Mediciones y Prácticas Organizacionales en Municipios. Ilustrado con Casos del Estado de México*. Zinacantepec. El Colegio Mexiquense.

CIDE-COMAIP. (2014). *Métrica de la Transparencia en México*. Ciudad de México. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. y Consejo Mexicano para el Acceso a la Información Pública.

Cortés, J., Cardona, D. & Wong, M. (2015). "Diagnóstico de Transparencia en Municipios de Panamá". En Municipios de Panamá en *Investigación Interdisciplinaria*. Vol. 1, No. 2. pp. 1-31.

Cuadrado, B. (2014). "The Impact of Functional Decentralization and Externalization on Local Government Transparency". En *Government Information Quarterly*, Vol. 31, No. 2. pp. 265-277.

——., Martínez, J., Frías, J. & García I. (2017). "The Role of Media Pressure in Promoting Transparency of Local Governments". En *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. Vol. 13, No. 51. pp. 20-37.

Da Cruz, N., Tavares, A., Marques, R., Jorge, S. & de Sousa, L. (2016). "Measuring Local Government Transparency". En *Public Management Review*. Vol. 18, No. 6. pp. 866-893.

Gandía, J. & Archidona, M. (2008). "Determinants of Web Site Information by Spanish City Councils". En *Online Information Review*. Vol. 32, No. 1. pp. 35-57.

Guerra, O. (2016). "Evolución de la Transparencia y el Acceso a la Información en México". En *Revista Pluralidad y Consenso*. Vol. 6, No. 28. pp. 173-189.

Guillamón, M., Bastida, F. & Benito, B. (2011). "The Determinants of Local Government's Financial Transparency". En *Local Government Studies*. Vol. 37, No. 4. pp. 391-406.

Guillén, T. (2013). "Municipio y Derecho a la Información Pública en México: El Arte de no Informar". En *10 Años de Transparencia en México*. Ciudad de México. Instituto Federal de Acceso a la Información.

Hérnandez, J. (2017). Gobernanza abierta a nivel local: teoría y práctica en América Latina en A. Nasser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales, *Desde el Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe*. Santiago. CEPAL.

Kaufman, E. (2012). *Aportes para el Gobierno Abierto y la Entrega de Servicios: Experiencias Canadienses*. Buenos Aires. ASEC.

Lowatcharin, G. y Menifield, C. (2015). "Determinants of Internet-Enabled Transparency at the Local Level: A Study of Midwestern County Web Sites". En *State and Local Government Review*. Vol. 47, No. 2. pp. 102-115.

Magdaleno, M. & García, J. (2014). "Evaluación de la Transparencia Municipal en el Principado de Asturias". En *Auditoría Pública*. Vol. 64, No. 1. pp. 75-86.

Manfredi, J., López, A., Álvarez, M., Saiz, V. & Reig, J. (2016). "Transparencia y Rendición de Cuentas de los Municipios de Castilla-La Mancha". En *Barataria Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*. Vol. 21, No. 1. pp. 175-189.

Meyer Rodríguez, J. & Domínguez López, T. (2016). "Análisis de la Transparencia Municipal a Partir de Indicadores de Gestión". En J. Ojeda Bustamante y J. Meyer Rodríguez, *Democracia y Ciudadanía: El Camino a la Transparencia*. Ciudad de México. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma del Estado de México, Ciudadanos por Municipios Transparentes y Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Michener, G. (2011). FOI Laws Around the World en *Journal of Democracy*. Vol. 22, No. 2. pp. 145-159.

Niemi, H. (2016). *Helsinki a Forerunner of Open Data en Nordic Business Forum.* Disponible en: https://www.nbforum.com/newsroom/blog/helsinki-forerunner-open-data/ [fecha de consulta: 29 de agosto de 2017].
Offenhuber, D. (2014). Infrastructure Legibility—a Comparative Analysis of open311-Based Citizen Feedback Systems en *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. Vol. 8, No. 1. pp. 93-112.
Repeta, L. (1999). *Local government disclosure systems in Japan.* NBR Executive Insight No. 16. Seattle: National Bureau of Asian Research.
Sičáková, E., Kollárik, M. y Sloboda, M. (2016). "Exploring the Determinants of Transparency of Slovak Municipalities". En *Journal of Public Administration and Policy.* Vol. 9, No. 2. pp. 121-145.
Zimmerman, J. (1999). *The New England Town Meeting: Democracy in Action.* Westport. Greenwood Publishing Group.

Transparencia presupuestaria

Para definir el término transparencia presupuestaria es útil iniciar con la ecuación básica de finanzas públicas: el gasto público debe ser igual a la suma de los ingresos más la deuda. La fórmula anterior es simple pero contundente. Uno de sus significados es que si un agente económico desea aumentar su gasto tiene únicamente dos opciones: incrementar sus ingresos o contratar deuda.

Se utiliza el término transparencia presupuestaria de manera errónea para referirse a la información sobre gastos, ingresos y deuda pública. Sin embargo, el uso correcto del concepto es *transparencia fiscal*. El término *transparencia presupuestaria*, en sentido estricto, se refiere a la información sobre el presupuesto o el gasto público. Es parte de la transparencia fiscal, que abarca no solo lo relacionado con el presupuesto o el gasto público, sino que incluye a los ingresos y la deuda pública.

En 2001 la OCDE publicó un documento titulado Las Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria. En este, se define a la transparencia presupuestaria como la apertura total de la información fiscal pertinente, de manera sistemática y de conformidad con tiempos bien establecidos. Reitera que la información que se haga pública debe ser oportuna para que sea de utilidad.

En 2005, la Asociación Internacional de Presupuesto (*International Budget Partnership*), organización de la sociedad civil con sede en Washington DC, publicó por primera vez la Encuesta de Presupuesto Abierto, una medición comparada de la transparencia fiscal, la participación y la vigilancia presupuestaria en 59 países. Esta encuesta evalúa la disponibilidad de los principales documentos presupuestarios, la cantidad de información que

contienen y la oportunidad de su divulgación a la ciudadanía, a fin de dar una idea certera y basada en evidencia del grado de compromiso y rendición de cuentas en materia de transparencia fiscal en cada una de las economías. En la actualidad, esta medición se lleva a cabo en más de cien países.

En años recientes, la Iniciativa Global por la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés) elaboró y publicó los Principios de Alto Nivel para la Participación, Rendición de Cuentas y la Transparencia Fiscal, la cual se aplicó a todos los países. Los principios establecen que todas las personas tienen derecho a recibir información sobre las políticas fiscales. Además, dicen que los ciudadanos deben tener el derecho de participar directamente en los debates y deliberaciones públicas sobre la formulación y la ejecución de las políticas fiscales, entre otros. En la actualización de su Manual sobre Transparencia Fiscal 2014, el FMI incluyó que el gobierno debe dar a los ciudadanos la oportunidad de participar en las deliberaciones sobre el presupuesto público (Numeral 2.3.3). Lo anterior muestra que los esfuerzos de los organismos internacionales se han movido para considerar que la transparencia fiscal, para ser efectiva y lograr mayores resultados, debe de ir acompañada de mayor participación del público en los asuntos fiscales.

Un estudio reciente de la Asociación Internacional de Presupuesto (IBP, por sus siglas en inglés) titulado Presupuestos Digitales: ¿de qué forma los gobiernos están publicando la información fiscal en línea?, muestra que los gobiernos están utilizando el espacio digital para publicar la información fiscal. Esta investigación encontró también que, a pesar de los avances, muy pocos países logran una calificación adecuada en materia de transparencia fiscal.

La Encuesta de Presupuesto Abierto 2015 señaló que los 102 países participantes contaban con un sitio web que contenía, al menos, una información fiscal.

Francia fue el país que obtuvo la mayor calificación en materia de transparencia fiscal en línea. Este país presentó un buen desempeño en todas las dimensiones en las cuales se evaluó la transparencia fiscal.[57] Lo anterior, entre otras cosas, se debió a que tiene dos portales, uno sobre presupuesto y otro sobre datos abiertos.[58] En conjunto, ambos portales publican todas las

57 La efectividad de la información que se hace pública en línea se evaluó en cuatro dimensiones: 1) alcance (mide si la información fiscal que se publica es completa y exhaustiva); 2) acceso (se refiere a si se facilita el acceso a la información y si es sencillo para el público utilizarla); 3) Confiable (evalúa si la información fiscal y los datos son confiables), y 4) Retroalimentación (se refiere a si los usuarios de la información pueden recibir una guía para utilizarla u otros mecanismos).

58 Los datos abiertos son datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen.

bases de datos sobre las variables fiscales relevantes (269 bases de datos al mes de septiembre de 2015). Asimismo, las bases de datos fiscales identifican la fuente formal de los datos, la autoridad que la elaboró y la fecha de inicio y de la última actualización. Adicionalmente, los usuarios de los datos pueden registrarse para recibir notificaciones cuando se realicen cambios importantes y existe un foro en línea donde los usuarios pueden comentar cuestiones relacionadas con las bases de datos.

Los diez países que obtuvieron las mejores calificaciones por sus prácticas en materia fiscal en línea fueron por orden (de mayor a menor): 1) Francia, 2) República Kirguisa, 3) República Dominicana, 4) Colombia, 5) Brasil, 6) Estados Unidos, 7) Perú, 8) Guatemala, 9) El Salvador y 10) Argentina.

En sentido opuesto, países como Malawi, Nigeria, Venezuela, Sudán, Camerún, Fiji y Guinea Ecuatorial prácticamente no hicieron pública la información presupuestaria y fiscal, y en la medición de las prácticas internacionales en materia de transparencia fiscal obtuvieron las calificaciones más bajas.

Para más información sobre el estatus comparado de la transparencia fiscal en los países ver *Open Budget Index*, que elabora el *International Budget Partnership* cada dos años a nivel mundial.

Algunos especialistas en el tema, señalan que la transparencia presupuestaria es un camino para combatir la corrupción y fomentar la rendición de cuentas. Al respecto, existen discrepancias, pues, para otros no hay evidencia que sustente que la transparencia fiscal realmente contribuye a disminuir la corrupción y mucho menos la impunidad. Se pueden señalar países que han presentado mejoras importantes en la cantidad y calidad de información fiscal disponible y, sin embargo, no se ha visto un avance en la disminución de la corrupción.

México es un caso emblemático de esta situación. De acuerdo con la última encuesta de presupuesto abierto 2015, el país obtuvo una calificación de 66 de 100 puntos en materia de transparencia fiscal, lo cual indica que presenta información fiscal considerable. Asimismo, México ha aumentado su calificación pues en 2006 obtuvo solo 50 puntos.[59] Los indicadores señalan que el país ha mejorado las prácticas en materia de transparencia fiscal y existe mucha más información pública que hace diez años, pero que no se percibe una disminución en la percepción de la corrupción. Al contrario, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción, en 2016 obtuvo una calificación de 30 (en un rango el 0 al 100) y pasó del lugar 95 en 2015 al 123 en 2016 de un total de 176 países, lo cual representó una caída de 28 lugares.

59 Este indicador se refiere únicamente a información a nivel federal.

En este sentido algunos autores han mencionado que la transparencia presupuestaria es una condición necesaria, pero no es suficiente por sí misma pues se requieren otros factores que la acompañen para que realmente sea efectiva como un adecuado sistema de contrapesos institucionales, así como de la participación ciudadana de diversos sectores, instituciones fuertes, entre otros. ***Mariana Campos, Liliana Ruiz y Diana Nava***

Para saber más:

International Budget Partnership. *Encuesta de presupuesto abierto 2015*. [archivo PDF]. Recuperado de: http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Spanish.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

FMI. (2001). *Manual de Transparencia Fiscal*. [archivo PDF]. Recuperado de: http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Fondo%20Monetario%20Internacional%20(2001)%20Manual%20de%20Transparencia%20Fiscal.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

——. (2007). Manual de Transparencia Fiscal. [archivo PDF]. Recuperado de: https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

——. (2014). *Update on the Fiscal Transparency Initiative*. IMF Policy Paper. Washington DC. [archivo PDF]. Recuperado de: http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/061614.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

GIFT. *Principios de alto nivel para la participación, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal*. Recuperado de: http://www.fiscaltransparency.net/es/principios_tf/ [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Open Data Handbook. ¿Qué son los datos abiertos? Recuperado de: http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/ [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

OCDE. (2001). *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria*. [archivo PDF]. Recuperado de: http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Romero, J. (2016). *Digital Budgets: How are governments disclosing fiscal information online?* International Budget Partnership Paper. Recuperado de: http://www.internationalbudget.org/publications/digital-budgets-how-are-governments-disclosing-fiscal-information-online/ [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Transparencia Mexicana (TM). (2017). *Reformas legislativas no logran frenar caída en el Índice de Percepción de la Corrupción*. Recuperado de: http://www.tm.org.mx/ipc2016/ [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Transparencia proactiva

La transparencia de información en poder de entidades públicas tradicionalmente se ha clasificado como transparencia activa y transparencia pasiva o reactiva. La transparencia activa se define como la publicación voluntaria de información por parte del gobierno (Milbillard y Zumofen, 2016: 2), es decir, la información se hace pública por iniciativa del gobierno sin que medie una solicitud o requerimiento (Darbishire, 2010). Por el contrario, la transparencia pasiva o reactiva se refiere a la publicidad de información que resulta de una solicitud previa (Milbillard y Zumofen, 2016: 2). De esta forma la transparencia activa incluye todas y cada una de las obligaciones establecidas en ordenamientos jurídicos y ha sido tradicionalmente conocida como información pública de oficio u obligaciones de transparencia.

La transparencia proactiva es parte de la transparencia activa pues se trata de información que voluntariamente el gobierno pone a disposición del público. Sin embargo, se refiere a un subconjunto de información que, si bien es puesta a disposición del público de forma voluntaria, no forma parte del listado de obligaciones de transparencia establecido en ley. Así, de acuerdo con los lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público, y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva, la transparencia proactiva es "el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General, que permite la generación de conocimiento público útil con un objetivo claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables" (Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de interés público, Sistema Nacional de Transparencia, art. 2).

Esta definición cuenta con dos elementos importantes que caracterizan a la información publicada proactivamente: conocimiento público útil e información de interés público.[60] De acuerdo con estos lineamientos el conocimiento público útil se refiere a aquel que agrega valor a la información existente, que permite el entendimiento y atención de problemas públicos y que propicia una toma de decisiones informada, mejora la calidad de vida de los ciudadanos, fomenta su participación pública y los empodera (Líneamientos para determinar los catálogos y publicación de interés público, Sistema Nacional de Transparencia, art. 2).

60 Adicionalmente el artículo 39 de la LFTAIP establece que dentro de las características de la información de carácter proactivo se encuentran la de reutilización de la información por parte de la sociedad y como objetivos la generación de conocimiento público útil, la disminución de asimetrías de la información, la mejora de los accesos a trámites y servicios, la optimización de la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y el enfoque en las necesidades de sectores de la sociedad, determinados o determinables.

Por su parte, la información de interés público se define como aquella que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados (Líneamientos para determinar los catálogos y publicación de interés público, Sistema Nacional de Transparencia, art. 2). Algunas características de este tipo de información son: que la información resulte relevante o beneficiosa para la sociedad, es decir, que en posesión de particulares sirva para fortalecer el ejercicio pleno de sus derechos y contribuya a mejorar su calidad de vida; que su divulgación resulte útil para que los particulares conozcan y comprendan las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados, y que fomente la cultura de la transparencia, propicie la rendición de cuentas a la sociedad y contribuya al combate a la corrupción (Líneamientos para determinar los catálogos y publicación de interés público, Sistema Nacional de Transparencia, art. 2).

Como rubros generales de información que puede ser considerada de interés público se especifican los siguientes: información que disminuya asimetrías de la información, información que mejore el acceso a trámites y servicios, información que optimice la toma de decisiones de autoridades, ciudadanos o población en general, e información que optimice la toma de decisiones de autoridades, ciudadanos o población en general (LGTAIP, art. 70).

Si bien el contenido de la transparencia proactiva es primordial, resulta importante fijar las bases de su acceso efectivo. Únicamente en los casos en que la información publicada pueda seguirse, entenderse y ser evaluada por sus audiencias se considera que puede generar confianza en los gobiernos (O'Neill, 2006). Por esto, además de encontrarse regulada la obligación de generar espacios de transparencia proactiva, existen también diversas disposiciones que establecen obligaciones y procedimientos encaminados a que esta información pueda ser utilizada y reutilizada de forma efectiva (LGTAIP, art. 70).

> Una ley de acceso a la información puede contener disposiciones que exijan a los organismos públicos divulgar de forma proactiva cierta información y documentos. Estos requisitos tienen generalmente por objeto fomentar la transparencia y la confianza en el gobierno, y proporcionar información útil al público (OEA, 2010).

La transparencia proactiva es un concepto que se refiere al diálogo tácito entre los gobernados y los sujetos obligados. El concepto presupone la existencia de información cuya publicación puede generar beneficios sociales, aun cuando no pertenezca a la requerida como información pública de oficio obligatoria.

Un buen diálogo debería permitir a los sujetos obligados identificar demandas de determinado tipo de información y publicar dicha información de forma anticipada sin esperar a que sea solicitada. Así, la transparencia proactiva no es otra cosa que un termómetro que mide qué tan buena relación existe entre los sujetos obligados y sus solicitantes de información. Una relación activa, consciente y preocupada debería dar como resultado la publicación de información útil para los solicitantes para reducir, a mediano y largo plazo, los costos de búsqueda y el número de solicitudes de cierto tipo de información.

Por esta razón, uno de los elementos esenciales de la transparencia proactiva es la detección por parte de los sujetos obligados de solicitudes de información frecuentes. Mediante la identificación de la demanda de determinado tipo de información, los sujetos obligados pueden generar información pública de forma proactiva que beneficie a un número importante de solicitantes lo que reducirá los costos tanto de solicitud de la información como de respuesta. De esta forma, la transparencia proactiva, en el ordenamiento jurídico mexicano, busca identificar información que no se encuentre en el listado de información que deba ser publicada de forma obligatoria, pero que sea de relevancia para el público. Por esta razón la LGTAIP establece el análisis de la estadística de las preguntas hechas con más frecuencia por el público como una forma de identificarla (CNSNT, 2016).

El concepto de transparencia proactiva se encuentra regulado en distintos tipos de ordenamientos en materia de transparencia en México. El concepto aparece en las leyes tanto general como federal de transparencia y acceso a la información pública y en varios lineamientos (LGTAIP, arts. 2, 42, 45 y del 56 al 58, LFTAIP, arts. 11, 21, 37 al 39, 41 y 61 y Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva).

Las leyes generales y federales no definen el concepto de transparencia proactiva sino que únicamente señalan como obligación de los sujetos obligados publicar información adicional a la establecida en las leyes, que permita la generación de conocimiento público y útil, que disminuya asimetrías de la información, que mejore los accesos a trámites y servicios, que optimice la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos y que tenga un objetivo claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables (LGTAIP, art. 58).

Por su parte y replicando lo establecido en la Ley General, la fracción XII, art. 11, de la LFTAIP establece como obligación difundir proactivamente información de interés público. Para el cumplimiento de esta obligación se le otorgaron tanto al SNT como al INAI establecer políticas de transparencia

proactiva (LFTAIP, arts. 21 y 37). Como parte de estas facultades el SNT publicó en el DOF el 15 de abril de 2016 los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva.

Desde la teoría se han discutido ampliamente tanto las fortalezas como las debilidades de la transparencia proactiva. Como fortalezas se han identificado la de asegurar que el público se encuentre informado acerca de las leyes y decisiones que los afectan, la de facilitar la rendición de cuentas respecto del dinero público y la de promoción de la integridad del gobierno (Darbishire, 2010). En el mismo sentido, desde la perspectiva política la transparencia se ha considerado como un elemento esencial del buen funcionamiento de administraciones que se adhieren a los principios democráticos (Jang et al., 2014). Como debilidades se han identificado la confusión y desinformación debido al exceso de información y el peligro de la seguridad nacional (Birkenshaw, 2006). Se ha señalado también que una excesiva transparencia puede volver vulnerables a los gobiernos (Faust y Svensson, 2002).

Sin embargo, el consenso es que la transparencia proactiva no es solo benéfica sino un elemento obligatorio en nuestros tiempos (Ackerman y Sandoval, 2006). Existen diversas iniciativas de carácter internacional que buscan presionar a los gobiernos para que hagan pública un mayor número de información. Algunos organismos internacionales como el BM o el FMI ofrecen ayuda económica únicamente a países que transparentan información financiera y que cuentan con normas de transparencia (Jang et al., 2014). Existen también asociaciones internacionales formales que buscan estandarizar la manera de reportar determinada información. Por ejemplo, la IASC (Inter-Agency Standing Committee) o el FMI a través de su Manual de Transparencia Fiscal (FMI, 2007).

En el ámbito del derecho internacional se ha tratado también el tema de la transparencia proactiva. Específicamente en Latinoamérica ha habido esfuerzos encaminados a lograr que los países cuenten con una legislación que garantice la transparencia y acceso a la información pública. Como resultado de ello el 8 de junio de 2010 la Organización de los Estados Americanos emitió la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública (posteriormente Ley Modelo) (OEA, 2010). Esta ley fue comentada a través del documento denominado Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información (2010) (en adelante Comentarios de la Ley Modelo).

El concepto de transparencia proactiva en estos instrumentos abarca un universo más amplio que el especificado en los ordenamientos mexicanos y se

refiere a la transparencia activa arriba definida. La transparencia proactiva en la Ley Modelo se refiere a toda aquella información que es divulgada por las autoridades sin haber sido solicitada previamente (OEA, 2010: 47). Por esta razón, toda la información contemplada como *obligaciones de transparencia* puede clasificarse como transparencia proactiva de acuerdo con la Ley Modelo.

De acuerdo con la Ley Modelo las clases de información clave sujetas a diseminación de manera proactiva por una autoridad pública se refieren a la descripción de estructuras orgánicas, calificaciones y salarios de altos funcionarios, mecanismos de supervisión y monitoreo de la autoridad, presupuestos, adquisiciones y contratos, servicios, mecanismos de solicitudes o denuncias a disposición del público, facultades y deberes de funcionarios, normatividad, sistemas de mantenimiento de documentos, registro de solicitudes y divulgaciones, subsidios, información solicitada con frecuencia y cualquier información adicional que la autoridad pública considere oportuno poner a disposición de la sociedad (Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, art. 11). A este respecto resulta importante apuntar que la legislación mexicana contiene más de 48 rubros de información que debe ser publicada por los sujetos obligados de forma obligatoria (LGTAIP, art. 70) más todas las obligaciones específicas.

Por último, de acuerdo con los Comentarios de la Ley Modelo la divulgación proactiva de la información tiene varios beneficios. En primer lugar, reduce el número de solicitudes que recibe a lo largo del tiempo una autoridad pública, con la consiguiente disminución de los costos vinculados con el procedimiento de las solicitudes, medidas que constituyen un mecanismo dotado de eficiencia de costos para alcanzar los objetivos de políticas establecidos en la legislación (OEA, 2010). En segundo lugar, "cuando la información es divulgada de forma proactiva, los ciudadanos tienen más confianza en su gobierno y en los sistemas utilizados para mantener y organizar la información" (OEA, 2010). ***Adriana García***

Para saber más:

Ackerman J. & Sandoval-Ballesteros, I. (2006). "The Global Explosion of Freedom of Information Laws Administrative". En *Law Review.* Vol. 58, No. 85. pp. 85-130.

Birkenshaw, P. (2006). *Transparency as a human right en Transparency: The key to better governance?* Oxford, UK. Oxford University Press.

Cukierman, A. & Meltzer, AH. (1986). "A theory of ambiguity, credibility, and inflation under discretion and asymmetric information". En *Econométrica*, Vol. 54, No. 5. pp.1099-1128.

Darbishire, H. (2010). *Proactive transparency: The Future of the Right to Information* (Working paper). Washington. The World Bank.

Faust, J. y Svensson L. E. O. (2002). "The equilibrium degree of transparency and control in monetary policy". En *Journal of Money*, Credit and Banking. Vol. 34, No. 2. pp. 520- 539.

Fondo Monetario Internacional. (2007). *Manual de Transparencia Fiscal*. [archivo PDF] Recuperado de: https://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf [fecha de consulta: 17 de abril 2018].

Jang, Y., Cho, M. y Drori, G. S. (2014). National transparency: Global trends and national variations en *International Journal of Comparative Sociology*. Vol. 55, No. 2. pp. 96.

Diario Oficial de la Federación. (2016). *Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva publicados*.

Mabillard, V. & Zumofen, R. (2016). "The complex relationship between tansparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks". En *Public Policy and Administration*. Vol. 32, No. 2. pp. 2.

O'Neill, O. (2006). *Transparency and the ethics of communication en Transparency: The key to better governance?* Oxford, UK: Oxford University Press.

Organización de los Estados Americanos. (2010). *Comentarios y Guía de Implementación para la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, documento presentado por el Grupo de Expertos sobre Acceso a la Información de conformidad con la resolución AG/RES. 2514 (XXXIX-O/09) de la Asamblea General, OEA/Ser.G*

Transparencia y órganos constitucionales autónomos (OCA)

Mauricio Dussage define a los OCA como: "organizaciones formales independientes, no subordinadas a ningún poder de la Unión, actuando con apego a sus propios criterios sin sujetarse a las prioridades políticas del gobierno en turno" (2015). Desde una perspectiva internacional, los OCA son similares a las instituciones no mayoritarias que existen en otra jurisdicción: son formalmente independientes, sus titulares u órganos de dirección no son electos y no rinden cuentas al Poder Ejecutivo y su operación cotidiana no depende de ciclos políticos (Majone, 1994, 1997; Tatcher y Stone-Sweet, 2002). Estos organismos son agencias en ámbitos específicos muy diversos de la administración pública y no todos llevan a cabo atribuciones que asumía el Ejecutivo de forma directa.

En algunos casos, los OCA representan una nueva figura jurídica para el desempeño de nuevas o ampliadas facultades gubernamentales. Su creación representa un conjunto de instituciones nuevas con capacidad para integrar

los cambios de la realidad político-administrativa. Estos organismos cuentan con una serie de garantías y condiciones constitucionales como patrimonio, normativa y personalidad jurídica propias; autonomía técnica, operativa, presupuestaria/financiera y orgánica y finalmente, mecanismos de control en la designación de sus funcionarios. Estos insumos representan posibilidades de desempeño con menores restricciones que las de las agencias jerárquicas y subordinadas burocráticamente.

Los OCA, como organismos dentro de la administración pública, tienen obligaciones de transparencia e información pública. Uno de los OCA, el INAI, es el organismo encargado de vigilar y encauzar la política pública de transparencia de información pública en el país (para mayor información sobre la naturaleza y funciones de este instituto, véase *Definición del INAI* en este diccionario).

Los OCA surgen para mejorar el desempeño del gobierno. Deben tener, entre otras características que los distinguen, una operación que requiera de conocimiento técnico y especializado. Para ello, es importante tratar de entender su aparición en un sentido positivo, como lo plantea Mauricio Dussauge, y no como ha resultado en una buena parte del debate, como entes "maléficos" que aparecieron para restarle, casi de manera intencional, "poder" y capacidades al ámbito ejecutivo de gobierno (2015), aunque esta intención en el caso de México aparezca como un fantasma que ronda el origen de estos órganos. El surgimiento de estos organismos también se puede relacionar con el hecho de que existía una dosis de desconfianza respecto a la capacidad del gobierno para controlar actores y que estos hicieran valer sus intereses del interés general, esto obligó a fortalecer la capacidad reguladora del Estado para impedir la "captura" de estos órganos por otros actores. Esta situación, por ejemplo, apareció en el terreno de las telecomunicaciones en el que los actores privados poseen poder económico e influencia.

Además, su aparición se inscribe en tendencias internacionales dentro de, por un lado, la tradición administrativa progresista anglosajona en la que se vinculó la eficiencia administrativa con la necesidad de contar con organismos especializados y distanciados de la política partidista. Un ejemplo de esto lo podría constituir la primera agencia independiente en los Estados Unidos desde 1887: la *Interstate Commerce Commission*. Por otro lado, como resultado de la promoción desde 1990 de las tendencias del *llamado isomorfismo institucional* en la Unión Europea, que ha derivado en el surgimiento de múltiples *no-ministerial departments / autorités administratives independents*. Al modelo de las centenarias agencias norteamericanas "habría que agregar las de data más reciente sustentadas en la teoría de la regulación y el impulso del modelo de agencias reguladoras autónomas

promovido desde organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (BM)" (Roldán, 2016). La aparición de estos órganos se ha caracterizado por un desarrollo que podríamos identificar como gradual y acompañado de leyes, que también se fueron gradualmente reformando y en las que quedaron enmarcadas sus atribuciones hasta llegar, en algunos casos, a consignarlas constitucionalmente.

Durante las pasadas dos décadas, este nuevo tipo de organización pública emergió en México. Las agencias semiautónomas existían en la administración pública mexicana desde 1976. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal introdujo los organismos descentralizados y los organismos desconcentrados. Sin embargo, los nuevos OCA son significativamente diferentes de estas organizaciones en términos legales y administrativos. Como está implícito en su nombre, primero, el estatus legal de los OCA está establecido en la CPEUM, no en la ley administrativa. Segundo, no forman parte del Poder Ejecutivo, que es el caso de las agencias descentralizadas y desconcentradas. De hecho son instituciones del Estado alejadas de la clásica concepción de división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Tercero, debido a las dos condiciones anteriores son formalmente autónomos y pueden tomar decisiones y diseñar sus políticas acordes con su criterio y prioridades. Finalmente, los miembros de su aparato ejecutivo son designados a partir de una negociación política entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, por lo que solo pueden ser removidos de su cargo por causas críticas o graves. Por lo tanto, su estructura directiva no es electa por voto popular ni está sujeta a cambios dependiendo de las prioridades de los partidos políticos. Es posible afirmar que los OCA son las versiones mexicanas de las instituciones no mayoritarias que existen en el mundo.

Actualmente (2017), existen nueve OCA en México a nivel federal[61] y estos organismos participan en diversas áreas de política pública: banco central y política monetaria, manejo de elecciones federales, libertad de información y privacidad, evaluación de la política social, evaluación de la política educativa, protección de derechos humanos, competencia económica, regulación de telecomunicaciones y la producción de estadísticas nacionales. El primer OCA se estableció en 1994, cuando se le dio formalmente independencia al Banco de México (Banxico). Los últimos OCA en constituirse fueron el INAI y el Consejo Nacional de Evaluación de Política Social (Coneval), ambos en 2014.

61 Banco de México (Banxico), Instituto Nacional Electoral (INE), Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), INAI, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Otros serán establecidos en 2018: la Fiscalía General de la República, que remplaza la actual Procuraduría General de la República y reformas sobre transparencia han creado otras instituciones no mayoritarias a nivel estatal, para fortalecer nuevas reglas de libertad de información y regulaciones privadas.

Con excepción del Banxico, todos los OCA en México fueron recientemente definidos de esta forma. Esto está relacionado parcialmente con el proceso de democratización en el país desde 1980, en el que se ha dado énfasis a la necesidad de contar con garantías y principios (como elecciones libres, acceso a la información, derechos humanos, educación equitativa y competencia económica) (Ackerman, 2007).

Un debate central respecto a estos organismos es el que tiene que ver con la disyuntiva autonomía vs. capacidad organizacional y eficacia. Como quedó señalado, estos organismos cuentan con autonomía, sin embargo, cabe formular la siguiente pregunta: ¿la autonomía les es suficiente para que sus actuaciones resulten eficientes y contribuyan al logro del fortalecimiento del andamiaje institucional/organizacional y al de sus objetivos y quizá a los del área o sector en los que intervienen? Esto es, la separación de un organismo de los poderes tradicionales, en particular del Ejecutivo, en donde ya no existe dependencia jerárquica formal, es una garantía de un desempeño profesional, objetivo y eficiente del sector público.

¿Qué tanto se puede afirmar que la aparición de los OCA significa un sólido desarrollo institucional debido, entre otras razones muy importantes, a que cuentan con los atributos señalados: personalidad, patrimonio propio y posibilidad de acción procesal en caso de invasión de facultades? Esta situación quizá arrojaría muy buenos resultados si existiera una articulación del conjunto de estos organismos; sin embargo, lo que se tiene hasta hoy día es un conjunto desarticulado y con resultados desiguales incluso dentro de cada uno de los organismos existentes. Se pueden considerar al menos tres aspectos para intentar reconstruir el sentido que debiera ordenar estas tendencias hacia la autonomía: debilidad de políticos electos para atender cuestiones de contenido técnico y especializado; necesidad de capital humano para tareas que exigen complejidad, pero también independencia; necesidad de recuperar legitimidad en terrenos sensibles y visibles para el conjunto de la sociedad, como pueden ser en el electoral o en el de la defensa de derechos humanos.

La aparición de los OCA en México, se acerca a un modelo de administración presidencialista donde la ejecución de las acciones de gobierno ha emigrado a otros centros de decisión. La nueva conformación de los órganos reguladores y la diversa graduación de sus autonomías tienen también una lectura política. El deslinde parcial o total del ámbito ejecutivo puede sugerir una intención de acotar los poderes presidenciales. Sin embargo se presenta una evidente paradoja: el Ejecutivo ejerce sus facultades a través de dichos órganos, pero estos son autónomos de este ámbito de decisión.

A pesar de que los OCA son presentados como instituciones que se adaptan mejor a la nueva realidad administrativa, sus recursos institucionales no son garantía de la existencia de capacidades administrativas y organizacionales al interior de estos "nuevos" órganos y han arrojado resultados desiguales.

Respecto a los mecanismos de control se puede decir que se modifica la lógica de organización institucional porque los instrumentos de verificación y rendición de cuentas a cargo del Ejecutivo se ven disminuidos en comparación con los que ejerce sobre el resto de la administración. Pero, por el contrario, los controles legislativos se hacen más relevantes, aunque con una mayor politización y menor infraestructura técnica.

Una constante crítica que se hace es que son instituciones o agencias regulatorias independientes pero que pueden ir en sentido contrario a la lógica democrática; el costo de su "neutralidad" es aislarlas de la voluntad de los representantes electos. Asimismo, su autonomía puede llegar a erradicar mecanismos de control tradicionales resultado de la relación jerárquica. Sin embargo, pueden desarrollar valores administrativos como mérito, *expertise* y especialización a través de esquemas como los servicios de carrera. Los OCA carecen de controles internos puesto que no se rigen con la misma normatividad que el resto de la Administración Pública Federal. Un último problema crítico es la potencial captura de sus decisiones por actores externos o la politización a través de nombramientos que no se rigen por criterios como los señalados.

La autonomía no necesariamente se traduce en mejores prácticas administrativas, se requiere también mejoras organizacionales internas. La ampliación de facultades, en el caso de los OCA, representa un reto de gestión por los nuevos procesos que deben integrar a su estructura de forma funcional. Además, los procesos y la cultura organizacional interna en muchos casos se comportan de manera inercial e inhiben el desarrollo de los cambios necesarios para enfrentar los nuevos desafíos. Si bien la toma de decisiones colegiada es valiosa porque incorpora distintos puntos de vista, en el caso de algunos de los OCA esto ha ocasionado retrasos y pugnas que han entorpecido su trabajo. Finalmente, las transiciones institucionales no quedan debidamente establecidas solo a partir de cambios en el estatus jurídico sino que son procesos graduales que van desarrollando experiencias y aprendizajes organizacionales. De hecho, en algunos casos haber "subido" procedimientos que sustentan decisiones a un rango constitucional ha hecho que los márgenes de acción se acoten en vez de permitir flexibilidad e innovación. Queda pendiente, por un lado, establecer una relación de lo que hacen o debieran hacer estos organismos y los recursos presupuestarles con los que cuentan, que permita contestar de manera categórica si la ecuación autonomía-eficacia está dando buenos y hasta mejores resultados. ***María del Carmen Pardo***

Para saber más:

Ackerman, J. (2007). *Organismos Autónomos y Democracia: El Caso de México*. Ciudad de México. Siglo XXI-IIJ.

Dussauge, M. (2008). *Regulatory agencies in Mexico: between independence and control* (inédito). Londres.

——. (septiembre-diciembre, 2015). "Mitos y Realidades de los Organismos Constitucionales Autónomos". En RNP Revista de Administración Pública. No.138. pp. 225. México.

——. (2016). "Organismos Constitucionales Autónomos y Reforma Administrativa". En México en María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo, *Trayectorias de Reforma: legados y conexiones*. El Colegio de México. México.

Majone, G. (1994). "The rise of the regulatory state in Europe". *West European Politics*. Vol. 17, No. 3. pp.77-101.

——. (1997). From the positive to the regulatory state: causes and consequences of changes in the mode of governance, *Journal of Public Policy*. Vol. 17, No. 2. pp. 139-67.

Pardo, M. (2010). "El Estado mexicano: ¿de la intervención a la regulación?". En Loeza S. y J. F. Prud´homme (eds). *Instituciones y Procesos Políticos*. Ciudad de México. El Colegio de México. 71-119.

——. & Dussage, M. (2017). Policy analysis in autonomous agencies, en José Luis Méndez y Mauricio Dussauge (eds.) *Policy Analysis in Mexico*. Reino Unido. Policy Press. pp. 87-105.

——. (julio-diciembre, 2016). Órganos Constitucionales Autónomos: ¿autonomía vs. eficacia? *En Revista Buen Gobierno*. No. 21. pp.

Roldán, J. (2016). "De la desconcentración administrativa a la autonomía constitucional: Los órganos reguladores en su nuevo escenario". En María del Carmen Pardo y Guillermo Cejudo (comps.), *Trayectorias de Reforma Administrativa: legados y conexiones*. México. El Colegio de México.

Tatcher, M. & Stone-Sweet, A. (2002). "Theory and prectice of delegation to non-majoritarian institutions". *West European Politics*. Vol. 25, No. 1. pp. 1-22.

Transparencia y derechos humanos

La relación entre derechos humanos y transparencia puede plantearse desde tres puntos de vista distintos y, al mismo tiempo, complementarios. En primer lugar, desde una perspectiva sustantiva, la transparencia está directamente vinculada con el acceso a la información pública, ya sea que se considere un derecho autónomo o como parte del contenido normativo del derecho

a la libertad de expresión. En segundo lugar, la transparencia también está directamente relacionada con el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos, particularmente con la obligación de garantizar su libre ejercicio. En una última dimensión del debate, la transparencia se entiende como un criterio transversal que debe observarse tanto en la gobernanza democrática como en el diseño e implementación de toda política pública con perspectiva de derechos humanos. En los siguientes apartados se abordarán a mayor profundidad cada una de estas dimensiones, tomando como base los criterios constitucionales e internacionales sobre la materia.

Derecho al acceso a la información pública

En el orden constitucional mexicano, el derecho al acceso a la información pública está expresamente reconocido en el artículo 6º constitucional. Se concibe como un derecho autónomo con contenido propio. El Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a la información en posesión de las autoridades. El propio artículo 6º constitucional establece las bases de diseño institucional por medio del cual se deberá garantizar este derecho.

Desde una perspectiva sustantiva, el Poder Judicial de la Federación ha establecido criterios que sirven para comprender mejor el contenido y alcance del derecho al acceso de la información. En línea con la interpretación comparada e internacional sobre el tema, la Suprema Corte de la Justicia de la Nación ha destacado, por ejemplo, que este derecho tiene una dimensión tanto individual como social o colectiva. La primera implica un ámbito de autodeterminación de las personas, en tanto que fomenta su personalidad, libre albedrío y comprensión de su existencia. En la dimensión social, el derecho al acceso a la información se entiende como un pilar fundamental para la construcción de una sociedad democrática, al estar directamente vinculado con los mecanismos sociales de control del poder. Desde esta posición se sostiene que en la medida en que una sociedad esté mejor informada y tenga mayor conocimiento sobre el desempeño de las autoridades, estará en mejores condiciones para exigir el cumplimiento de sus obligaciones. Esta es, según la doctrina en derechos humanos, la base para la construcción de una sociedad cívica, participativa, plural y activa.

Con base en este marco más general, los criterios constitucionales mexicanos han propuesto consideraciones más concretas sobre el ámbito de protección del derecho al acceso a la información dentro del sistema jurídico mexicano. En términos de la jurisprudencia constitucional relevante, las personas no solo tienen derecho a solicitar información en posesión de instituciones o entidades públicas, sino que también lo tienen a recibir

una respuesta fundada y motivada dentro de los plazos establecidos por las normas aplicables. De la misma manera, estos criterios han destacado que las personas solicitantes tienen el derecho de interponer los medios de revisión, impugnación o control constitucional procedentes para proteger su derecho a buscar y recibir la información solicitada. Desde estos criterios judiciales, centrados en las personas, el diseño legislativo e institucional sobre transparencia y el acceso a la información pública ya no se entiende como una función estatal, sino que se considera como un conjunto de mecanismos para garantizar las distintas dimensiones de un derecho reconocido constitucionalmente.

Por su parte, en el derecho internacional de los derechos humanos, el acceso a la información pública se reconoce como parte del contenido normativo del derecho a la libertad de expresión. Sobre este punto, la Corte IDH ha destacado que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce el derecho positivo a *buscar* y *recibir* información, lo cual abarca también aquella información que esté bajo el control de las autoridades estatales. Con base en el principio de máxima publicidad de la información, el solicitante no tendrá que acreditar un interés directo o afectación personal antes de pedir a una entidad estatal la entrega de la información que esté en su posesión. Es decir, el ejercicio de este derecho no requiere de una legitimación activa específica.

En la jurisprudencia interamericana, el derecho al acceso a la información implica también la posibilidad de toda persona de *circular* posteriormente la información recibida. Con estas bases, el derecho individual al acceso a la información toma su dimensión social que se conecta, de manera sustantiva, con la noción de la transparencia en una sociedad democrática. El ejercicio individual de un derecho redunda en un beneficio tangible para el colectivo, al ser el vehículo a través del cual esta puede conocer, acceder y valorar la información en posesión del Estado; particularmente aquella que se refiere al ejercicio del poder público.

Esta vinculación intrínseca entre las dimensiones individuales y sociales al acceso a la información conlleva, también, una presunción inicial en contra de las restricciones al ejercicio del derecho al acceso a la información. Como en cualquier otro derecho humano, el ejercicio del acceso a la información, sea como derecho autónomo o como parte del derecho a la libertad de expresión, no es absoluto por lo que puede quedar sujeto a restricciones. Desde una teoría general de los derechos humanos, dichas restricciones deben estar establecidas (al menos en su contenido esencial) en una ley en sentido formal y material. De la misma forma, las restricciones deben tener

una finalidad constitucional y convencionalmente válida, ser razonables, necesarias en una sociedad democrática y proporcional. Estos criterios materializan la prohibición establecida en instrumentos internacionales respecto a las injerencias ilegales o arbitrarias en el ejercicio de las libertades correspondientes a los derechos humanos.

Esta teoría general sobre las restricciones debe ser analizada caso por caso, atendiendo la naturaleza, contenido y condiciones de satisfacción de cada derecho. Como se dijo antes, el ejercicio del derecho al acceso a la información en posesión de las autoridades estatales, en tanto una dimensión específica del derecho a la libertad de expresión, redunda en un beneficio directo tanto a la persona individual que lo ejerce como a la sociedad en su conjunto. Más aún, como se detallará más adelante, este derecho está también intrínsecamente relacionado con la idea misma de la gobernanza democrática. En este sentido, el acceso a la información, con los efectos correspondientes en el debate sobre la transparencia, son *per se* condiciones necesarias para una sociedad democrática.

Estos aspectos deben tenerse en cuenta al examinar, por ejemplo, una solicitud de acceso a la información. La transparencia no es un criterio que necesariamente se contrapone a la protección de otros derechos, sino que refuerza la posición de los mismos a través del control social democrático de las autoridades. Esta es una de las funciones primordiales de los derechos en los regímenes constitucionales modernos. Por lo tanto, antes de sostener la restricción al acceso a la información es fundamental considerar otros escenarios jurídicos, políticos y sociales que hagan viable su ejercicio, al conciliar las posiciones o intereses de otras personas afectadas. Solo en los casos extremos, en que dicha conciliación sea imposible y exista un riesgo fundado de una afectación desproporcionada a otro derecho (como la vida privada) se podrá optar por una restricción en el ejercicio del derecho al acceso a la información, sin llegar necesariamente a una negativa absoluta.

Como complemento de estas consideraciones es también importante subrayar que el acceso a la información, como parte del derecho a la libertad de expresión, tiene una fuerte relación de interdependencia con otros derechos humanos, los cuales potencian la posición de las personas frente al ejercicio del poder público. De manera puntual, distintas resoluciones o informes internacionales han destacado particularmente la vinculación entre la libertad de expresión y los derechos políticos. Por ejemplo, en el informe *Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública*, publicado en 2016 por la CIDH se destaca que "los derechos políticos tienen como presupuesto la existencia de un debate amplio y vigoroso para el cual es indispensable contar con la información pública que permita evaluar con seriedad los avances y las dificultades de los logros de las distintas autoridades".

Obligaciones estatales respecto al derecho al acceso a la información pública

La segunda dimensión de la vinculación entre transparencia y derechos humanos se relaciona con el cumplimiento de las obligaciones estatales. Particularmente la obligación de garantizar. En uno de sus criterios más relevantes, la Corte IDH afirma de manera consistente que la obligación de garantizar implica el deber de los Estados de organizar el aparato gubernamental y, en general, todas las instituciones a través de las cuales se proyecta el poder público, de forma que se asegure el libre ejercicio de los derechos. En términos más concretos, la jurisprudencia y doctrina internacionales ha concluido que lo anterior implica, al menos: 1) el reconocimiento constitucional y legal de los derechos (en este caso, al acceso a la información); 2) la creación de instituciones estatales garantes del ejercicio efectivo de los derechos; 3) el diseño e implementación de políticas públicas en la materia; 4) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales de protección y exigibilidad de los derechos, y 5) una correcta asignación presupuestal con perspectiva de derechos humanos.

Estas obligaciones son aplicables, en todo su contenido, al derecho al acceso a la información y, en esa medida, al concepto mismo de la transparencia. En este sentido, la misma Corte IDH señaló en el caso *Claude Reyes* vs *Chile* que el Estado tiene:

> la obligación positiva […] de suministrar [la información solicitada por un particular], de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.

Por su parte, la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la CIDH ha enfatizado también las obligaciones de los Estados de adoptar medidas para preservar y administrar la información, capacitar a las personas servidoras públicas responsables por su manejo, así como promover el derecho al acceso a la información a través de campañas públicas adecuadas. Estas campañas deben dar a conocer a la población los mecanismos para solicitar la información y, en su caso, impugnar una decisión que niegue o restrinja el acceso a la misma. Con este tipo de criterios, los mecanismos regionales de derechos humanos buscan acercar la plena satisfacción del derecho al acceso a la información a la práctica cotidiana de los órganos estatales, a través de diseños institucionales adecuados.

De manera complementaria a los criterios internacionales, es importante hacer notar que, en el sistema jurídico mexicano, el examen sobre las obligaciones en materia de transparencia ha sido fuertemente permeado por el

diseño legal de las instituciones garantes y los sujetos obligados en la materia. En esta línea, destacan por ejemplo los criterios constitucionales relacionados con el deber de fundar y motivar las decisiones sobre la clasificación de información, atendiendo a la llamada prueba de daño, así como la obligación de generar versiones públicas de la información solicitada. Las obligaciones de las autoridades estatales también implican, en otro momento, la revisión de las decisiones iniciales de clasificación, en aplicación de la *prueba de interés público*.

Desde otro punto de vista, la misma jurisprudencia constitucional mexicana ha destacado que las autoridades estatales deben abstenerse de adoptar medidas que tiendan a disuadir a las personas de ejercer su derecho al acceso a la información. Dichas medidas pueden abarcar desde la amenaza del uso del derecho penal hasta la imposición de multas o visitas del Ministerio Público. Con estos criterios, el Poder Judicial Federal aporta elementos imprescindibles al debate sobre la transparencia, al identificar las conductas estatales que pueden considerarse como obstáculos materiales o jurídicos al acceso a la información.

Derechos humanos, gobernanza y transparencia

Una tercera dimensión de la relación entre transparencia y derechos humanos se centra en el concepto de la gobernanza democrática. Actualmente se reconoce que esta tiene un vínculo de mutuo fortalecimiento con el discurso de los derechos humanos. Son estos los que dotan de contenido sustantivo a la actuación de las instituciones públicas, al entenderse no solo como potestades subjetivas públicas individuales, sino como valores, principios o mandatos que deben guiar la conducta de todas las autoridades. Para algunos autores, esta doble función (subjetiva y objetiva) de los derechos humanos es una de las características más importantes de la evolución de los regímenes constitucionales de corte social. En el contrasentido, la gobernanza democrática cimienta las bases para el respeto, protección y garantía de los derechos humanos. Sin un sustento institucional adecuado, que materialice las obligaciones de los Estados, los derechos son meras aspiraciones de difícil o imposible realización práctica.

Esta aproximación a la relación de los derechos humanos y la gobernanza democrática rebasa por mucho la visión decimonónica, según la cual las libertades personales eran (solo) límites concretos al uso abusivo del poder público, pero no tenían un impacto directo en la sustancia del ejercicio cotidiano del mismo. En un nuevo discurso de los derechos, en que los mismos son más que meras protecciones o garantías individuales frente a la actuación de ciertas autoridades, se reconoce que las personas y la sociedad en su conjunto tienen un interés directo en obtener información precisa sobre la actuación de las instituciones estatales (legislativas, ejecutivas, judiciales

o de otra naturaleza). Lo anterior, existan o no daños concretos o específicos que puedan resultar de las conductas estatales que violen un derecho en particular y sean exigidos por las víctimas.

Dentro de este marco general, la Resolución 2000/65 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas destacó que la transparencia es un elemento esencial de la correcta gobernanza. Esta es, a su vez, la base para el desarrollo o la satisfacción sostenible de los derechos. Por su parte, la Carta Democrática Interamericana explícitamente reconoce que la transparencia en las actividades gubernamentales es un componente esencial de los regímenes democráticos.

Más allá de la relación (aparentemente conceptual) que estos documentos parecen establecer entre los derechos y los regímenes democráticos, es importante destacar que este tipo de posiciones internacionales han también comenzado a impregnar el debate sobre transparencia, derechos humanos y lucha contra la corrupción. Se trata no solo de establecer una relación directa entre los actos de corrupción y las violaciones de derechos humanos (como consecuencia, por ejemplo, del desvío de recursos destinados a programas sociales), sino de comprender que ambos se originan en un Estado en que las formas naturales de control social e institucional no han sido adecuadas y efectivas. En este escenario, la primera respuesta es reforzar la necesidad de la actuación transparente de las autoridades, como punto de partida para mejores procesos de rendición de cuentas y responsabilidad.

Desde una perspectiva complementaria, la doctrina actual de derechos humanos también ha afirmado la importancia de considerar ciertos criterios esenciales en el proceso de diseño, implementación y evaluación de toda política pública (no solo aquellas que tengan como finalidad directa la satisfacción de un derecho). Entre esos criterios destacan los mecanismos de transparencia, participación, rendición de cuentas y responsabilidad.

Con estas posiciones se busca que el discurso de los derechos humanos refuerce y permee la actuación de las autoridades estatales desde el diseño mismo de las políticas públicas. Esta es una apuesta por el fortalecimiento de la gestión pública con perspectiva de derechos humanos fundada en el reconocimiento de que la realización efectiva de los derechos depende en gran medida de la actuación de la administración pública. Lo anterior no implica que se desconozca la importancia del control judicial para la protección de los derechos; sin embargo, es importante destacar que el litigio en la materia (incluso si se propone como un litigio estratégico) será una medida compensatoria. Tal como se subrayó anteriormente, los mecanismos nacionales e internacionales han

reconocido que la actuación de las instituciones de la administración pública son el sustento para la garantía de los derechos. El control de las mismas, a partir de prácticas sociales e institucionales que fortalezcan la transparencia, es por lo tanto una de las vías más importantes para fortalecer la política pública, sus instituciones y la gobernanza democrática desde la lógica de los derechos humanos de todas las personas. ***Ximena Medellín***

Para saber más:

Abramovich, V. (2006). "Los Estándares Interamericanos de Derechos Humanos como Marco para la Formulación y el Control de las Políticas Sociales". En *Anuario de Derechos Humanos*. pp. 13-51.

Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C, No. 151.

Los órganos de supervisión del derecho al acceso a la información pública, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 14/16 (2016).

Unidad de transparencia (UT)

Es la oficina administrativa, dentro de los sujetos obligados, encargada de publicar la información generada en el ejercicio de sus competencias y recabar, difundir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información a fin de que se otorgue una respuesta en tiempo y forma. Las unidades de transparencia cuentan con un responsable cuyas funciones principales son publicar vía internet y a través de la PNT y difundir toda la información resultado de las obligaciones de transparencia así como de las políticas de transparencia proactiva. Además, debe auxiliar a los particulares en sus solicitudes de acceso a la información, recibirlas y darles trámite. Debe llevar un registro de las solicitudes de acceso, respuestas entregadas y costos. Una función importante de la unidad es la de fomentar la transparencia y el fácil acceso a la información dentro del sujeto obligado. ***Ana Elena Fierro***

Veracidad de la información

Principio en materia de transparencia y acceso a la información pública que el sujeto obligado deberá atender en la generación, publicación y, sobre todo, en la entrega de información a las personas. Este principio implica que la información derivada del ejercicio de las facultades, competencias o funciones del sujeto obligado debe ser cierta, auténtica, comprobable, es decir, que tiene que existir una correlación aceptable entre la información dada y los hechos o actividades efectuadas por el sujeto obligado. ***Soledad Jarquín***

Verificabilidad de la información

Principio en materia de transparencia y acceso a la información pública que el sujeto obligado deberá atender en la generación, publicación y, sobre todo, en la entrega de información a las personas. Este principio implica que la información derivada del ejercicio de las facultades, competencias o funciones del sujeto obligado, debe ser factible de comprobación, es decir, debe ser posible examinar su origen y el método de su generación. Lo cual, permitirá corroborar que la información fue generada con motivo del cumplimiento de las obligaciones del sujeto obligado. ***Soledad Jarquín***

Versión pública

Una versión pública es el documento que contiene las secciones testadas, que se ocultan por contener datos personales, información reservada o aquella información que no deba ni pueda ser entrgada en función de la naturaleza de la información. La forma en que se testa en un documento para hacer una versión

pública está indicada en los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas (Lineamientos), específicamente en el capítulo IX del numeral Quincuagésimo Sexto. En este numeral se indica que la versión pública la elabora el sujeto obligado y la somete a la aprobación del Comité de Transparencia. El numeral quincuagésimo séptimo establece que la información pública no sujeta a versión pública, es la relativa a las obligaciones de transparencia, al nombre de los servidores públicos plasmada en los documentos, tampoco está sujeta a versión pública la información que documente actos de autoridad.[62]

Cabe señalar que de conformidad con las fracciones XVII y XVIII del título segundo de los Lineamientos se definen los conceptos de testar y versión pública de la siguiente manera:

> **XVII. Testar:** La omisión o supresión de la información clasificada como reservada o confidencial, empleando sistemas o medios que impidan la recuperación o visualización de ésta, y
>
> **XVIII. Versión pública:** El documento a partir del que se otorga acceso a la información, en el que se testan partes o secciones clasificadas, indicando el contenido de éstas de manera genérica, fundando y motivando la reserva o confidencialidad, a través de la resolución que para tal efecto emita el Comité de Transparencia.

De conformidad con los anterior, no solo se debe testar un dato sino debe asegurarse que el mismo no sea visible de ningún modo, así como que contenga el elemento eliminado y el fundamento por el que se eliminó.[63]

---

62 *Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de las versiones públicas.* Publicados en el Diario Oficial el 15 de abril de 2016.

CAPÍTULO IX
DE LAS VERSIONES PÚBLICAS

Quincuagésimo sexto. La versión pública del documento o expediente que contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, será elaborada por los sujetos obligados, previo pago de los costos de reproducción, a través de sus áreas y deberá ser aprobada por su Comité de Transparencia.

Quincuagésimo séptimo. Se considera, en principio, como información pública y no podrá omitirse de las versiones públicas la siguiente:

I. La relativa a las Obligaciones de Transparencia que contempla el Título V de la Ley General y las demás disposiciones legales aplicables;
II. El nombre de los servidores públicos en los documentos, y sus firmas autógrafas, cuando sean utilizados en el ejercicio de las facultades conferidas para el desempeño del servicio público, y
III. La información que documente decisiones y los actos de autoridad concluidos de los sujetos obligados, así como el ejercicio de las facultades o actividades de los servidores públicos, de manera que se pueda valorar el desempeño de los mismos.
Lo anterior, siempre y cuando no se acredite alguna causal de clasificación, prevista en las leyes o en los tratados internaciones suscritos por el Estado mexicano.

63 Numeral Quincuagésimo octavo de los *Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de las versiones públicas.*
Quincuagésimo octavo. Los sujetos obligados garantizarán que los sistemas o medios empleados para eliminar la información en las versiones públicas no permitan la recuperación o visualización de la misma.

Asimismo, las versiones públicas, tienen la función de transmitir la información que sea solicitada, sin afectar el sentido de la misma ni confundir al solicitante. Debe ser un documento legible, que contenga información, que no desproteja los datos ya mencionados, que contenga el fundamento legal y que además haya sido aceptada y revisada no sólo por quien la realiza, sino que debe contar con la aprobación del Comité de Transparencia,[64] a fin de que sean más personas las que valoren si es el documento que cumplirá con dicho fin.

La versión pública es el resultado de testar un documento original, que por razones justificadas no se divulgará pero que, en aras de cumplir con el principio de máxima publicidad, únicamente se seccionan las partes que no sean útiles ni legalmente públicas. ***Jimena Moreno***

64 Numeral Noveno de los *Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de las versiones públicas.*
Noveno. En los casos en que se solicite un documento o expediente que contenga partes o secciones clasificadas, los titulares de las áreas deberán elaborar una versión pública fundando y motivando la clasificación de las partes o secciones que se testen, siguiendo los procedimientos establecidos en el Capítulo IX de los presentes lineamientos.

ANEXO

Anexo1. Cuadro de conceptos y asociación

Concepto	Concepto asociado	Concepto asociado
Acceso a la Información	Acceso a la información pública	Accesibilidad de la información
		Acceso parcial a la información
		Acceso total a la información
	Carga de la prueba	Prueba de daño
		Prueba de interés público
	Información pública	Búsqueda exhaustiva
		Confiabilidad de la información
		Desclasificación de información
		Digitalización (de la información pública)
		Documentar todo acto de autoridad
		Gratuidad de la información
		Información completa
		Información oportuna
		Información pública de oficio
		Lenguaje ciudadano
		Período de reserva
		Presunción de la existencia de la información
		Veracidad de la información
		Verificabilidad de la información
		Versión pública

Concepto	Concepto asociado	Concepto asociado
Acceso a la Información	Procedimiento de acceso a la información	Acuerdo de admisión
		Acuerdo de desechamiento
		Acuerdo de incumplimiento a las obligaciones de transparencia
		Certificación
		Consulta directa
		Cuota de acceso
		Denuncia por incumplimiento de obligaciones de transparencia
		Efectos de resolución
		Formato abierto
		Formato accesible
		Fundar (una respuesta o resolución)
		Gestión de las solicitudes de acceso a la información
		Medio para recibir notificaciones
		Modalidad de entrega
		Modalidad de envío

Concepto	Concepto asociado	Concepto asociado
Acceso a la Información	Procedimiento de acceso a la información	Modalidad de reproducción
		Negativa (de acceso a la información)
		Notificación
		Notificación por estrados
		Plazo de entrega
		Prevención
		Prórroga
		Recurrente
		Recurso de revisión
		Requerimiento de información adicional (en materia de transparencia)
		Resolución
		Solicitante
		Solicitud de acceso a la información
		Sustanciación (del recurso de inconformidad)
		Unidad de transparencia
	Pobreza informacional	
	Propaganda gubernamental	

Concepto	Concepto asociado	Concepto asociado
Acceso a la Información	Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Comisionado(a)
		Comité de transparencia
		Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia
		Consejos consultivos de los órganos garantes
		IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
		INAI: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
		Organismo garante
		Plataforma Nacional de Transparencia
		Portal de obligaciones de transparencia
		Sujeto obligado
Datos personales	Datos	Anonimización
		Datos abiertos
		Datos personales
		Grandes datos (*big data*)
		Oposición al tratamiento de datos personales
		Protección de datos personales
		Rectificación de datos

Concepto	Concepto asociado	Concepto asociado
Gobierno abierto	Alianza para el Gobierno Abierto en México	Foro multiactor
	Gobierno abierto	Apertura gubernamental
		Cocreación/coproducción
		Gobernanza colaborativa
		Contrataciones abiertas
		Gobierno abierto subnacional
		Participación ciudadana
		Plan de acción de gobierno abierto
	Gobierno electrónico	Innovación
		Tecnología abierta
		Tecnología de la información
Negativas para el acceso a la información pública	Inexistencia de información	
	Información reservada	
	Resguardo de información	
	Secrecía	
	Secreto	Secreto bancario
		Secreto comercial
		Secreto fiduciario
		Secreto fiscal
		Secreto industrial
	Seguridad nacional	Seguridad pública
	Testar	

Concepto	Concepto asociado	Concepto asociado
Rendición de Cuentas	Contabilidad gubernamental	Recursos públicos
	Contraloría social	
	Mecanismos de rendición de cuentas	Rendición de cuentas horizontal
		Rendición de cuentas intergubernamental
		Rendición de cuentas social
		Rendición de cuentas vertical
	Presupuesto participativo	
	Régimen de rendición de cuentas	

Concepto	Concepto asociado	Concepto asociado
Términos legales y derecho de acceso a la información	Derecho de acceso a la información	Acción de inconstitucionalidad
		Acto de autoridad
		Ajustes razonables
		Controversia constitucional
		Debido proceso
		Deficiencia de la queja
		Derecho a la memoria y a la verdad
		Derecho a saber
		Derecho al olvido
		Derecho de petición
		Desahogo de requerimiento
		Facultad de atracción
		Fallo
		Faltas administrativas
		Improcedencia
		Incompetencia
		Medio de defensa
		Motivar
		Positiva ficta
		Responsabilidad administrativa
	Principio de legalidad (se consideran como secundarios los otros pincipios)	Certeza
		Eficacia
		Imparcialidad
		Independencia
		Objetividad
		Principio de proporcionalidad
		Profesionalismo

Concepto	Concepto asociado	Concepto asociado
Términos legales y derecho de acceso a la información	Sanción (por incumplimiento en materia de transparencia)	Amonestación pública
		Apercibimiento
		Infracción
		Recomendación en materia de transparencia
Transparencia gubernamental	Corrupción	
	Fallas de transparencia	
	Libertad de expresión	
	Máxima publicidad	
	Obligaciones de transparencia	Obligaciones de transparencia comunes
		Obligaciones de transparencia específicas
	Opacidad	
	Política de transparencia	
	Transparencia gubernamental	Transparencia de fondos y fideicomisos
		Transparencia de partidos políticos
		Transparencia fiscal
		Transparencia focalizada
		Transparencia gubernamental
		Transparencia legislativa
		Transparencia municipal
		Transparencia presupuestaria
		Transparencia proactiva
		Transparencia y derechos humanos
		Transparencia y órganos constitucionales autónomos (OCA)
	Privacidad	

NOTAS

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

Diccionario de Transparencia
y Acceso a la Información Pública,
se terminó de imprimir el 6 de mayo de 2019.
En los talleres de SEPRIM, Siembra Núm. 1, int. S-5,
Colonia San Simón Culhuacán,
Alcaldía Iztapalapa, C. P. 09800, Ciudad de México.

Tiraje: 1,000 ejemplares.

Edición a cargo del
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información
y Protección de Datos Personales.

inai

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