



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

EL PAPEL DE LAS UNIDADES DE ENLACE DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA, EN LA
TRANSPARENCIA Y EL EJERCICIO DEL DERECHO A LA
INFORMACIÓN.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

M. ANA GONZÁLEZ POSOZ

DIRECTOR: PROF. JESÚS SUÁREZ ZENDEJAS

México, D.F.

MAYO DE 2015.

Dedicado a:

Los amores de mi vida, Luis Héctor y Dayana. Sin su cariño, apoyo y comprensión, este sueño no hubiera sido posible.

A mis padres, María y Gelacio, gracias por la formación que me dieron, hoy me siento orgullosa de servir a mi país y ser parte de los cambios para lograr una administración pública más transparente.

Especialmente agradezco a mi director de tesis, Dr. Jesús Suárez a quien debo todo el seguimiento de mi trabajo, desde el primer día que le platiqué mi idea, se dedicó a impulsarme, siempre estuvo disponible para resolver mis dudas y gracias a sus consejos hoy puedo concluir este sueño. GRACIAS Doctor!

Agradezco también a la Dra. Vanessa Díaz, Mtro. Mario Alberto Fócil, Mtro. Alfredo Muñoz y al Mtro. Hipólito Romero quienes me aportaron valiosas observaciones para mejorar mi trabajo.

Al Mtro. Manuel Quijano quien me dio todo su apoyo para ingresar al INAP y a todos mis profesores y compañeros por haber compartido sus experiencias y conocimientos sobre el servicio público. Gracias a Ustedes entiendo mejor la realidad y el deber ser de la administración pública por la que trabajo con todo mi empeño.

Contenido

Introducción.....	1
Capítulo 1. Estado, gobierno y sociedad	7
1.1 La concepción de Estado.....	7
1.1.1 Visión de Estado.....	8
1.2. Concepto de gobierno.....	11
1.2.1 Gobiernos cerrados y abiertos.....	11
1.2.2 Hacia una nueva gobernación	12
1.2.3 Gobernanza	13
1.2.4 Nueva gestión pública	14
1.3 Concepto de Administración Pública (AP)	17
1.3.1 Análisis objetivo y subjetivo de la AP.....	18
1.3.2 La expansión de la AP y las libertades	19
1.3.3 Estructura de la AP federal	20
1.3.4 AP federal centralizada	21
1.4 Relación entre Estado, gobierno y AP	22
Capítulo 2. Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas.....	25
2.1 Antecedentes	25
2.2 Acceso a la información	28
2.2.1 El derecho a la información como derecho fundamental	28
2.2.2 El derecho a la información como derecho “llave”	30
2.2.3 Democracia y acceso a la Información	32
2.2.4 La Participación ciudadana y el acceso a la información.....	34
2.2.5 El papel de los servidores públicos en el acceso a la información	37
2.3 La transparencia	38
2.3.1 Funciones de la transparencia	39
2.3.2 Los retos de las instituciones transparentes	40
2.3.3 Obligaciones de transparencia	43
2.3.4 La transparencia focalizada o proactiva	46
2.4 La rendición de cuentas	47
2.5 Normatividad sobre transparencia y acceso a la Información	50
2.5.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reformas	50
2.5.2 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	55
2.5.2.1 Principio de máxima publicidad	55
2.5.2.2 Funciones de las Unidades de Enlace (UE)	57
2.5.3 Ley General de Transparencia y Acceso a la información	59
Capítulo 3. Las Unidades de Enlace en la implementación de políticas públicas sobre transparencia y acceso a la información.	66
3.1 Diagnóstico de la transparencia como política pública.....	67

3.2 Plan Nacional de Desarrollo	68
3.2.1 Programa de Gobierno Cercano y Moderno (PGCM)	69
3.2.1.1 Estrategias y líneas de acción	70
3.2.1.2 Política de transparencia	76
3.2.1.3 Iniciativa: Datos abiertos	78
3.2.1.4 Archivos	79
3.2.1.5 Acceso a la Información	80
3.3 Iniciativa: Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).....	81
3.4 Evaluación del desempeño de las Unidades de Enlace.....	84
Capítulo 4. Estudio empírico	87
4.1 Metodología de la investigación	88
4.2 Resultados	89
4.3 Hallazgos.....	92
4.3.1 Acceso a la información	92
4.3.2 Transparencia.....	97
4.3.3 Características de la operación de las UE de la AP federal	98
4.3.4 Áreas de oportunidad (análisis FODA)	101
4.3.5 Áreas de oportunidad y artículo 3º transitorio de la LFTAIPG	103
4.4. Conclusiones y recomendaciones.....	104
Bibliografía	109
Anexos	114

Relación de Anexos

- 1 Encuesta realizada a las UE de la APF centralizada
- 2 Número de solicitudes de información atendidas en las UE del año 2013 al 11 de noviembre de 2014
- 3 Calidad de atención prestada por las UE (2013-2014)
- 4 Evaluación de las respuestas a las solicitudes de información que otorgan las UE (2013-2014)
- 5 Evaluación del tiempo de respuesta a solicitudes de información y calidad de las mismas por las UE.
- 6 Consultas a los portales de obligaciones de transparencia (POT) de las UE (2013-2014).
- 7 Resultados de las evaluaciones semestrales de cumplimiento a las obligaciones de transparencia (2013-2014), por parte de las UE.
- 8 Resultados de la evaluación de cumplimiento a las acciones de transparencia focalizada 2013 por parte de las UE
- 9 Respuestas de las UE a solicitudes de información sobre su estructura, demanda de servicio y automatización de procesos.
- 10 Datos de la encuesta realizada a los responsables de las UE.
- 11 Análisis de los resultados de la encuesta
- 12 Matriz FODA de las UE.
- 13 Balance del análisis FODA
- 14 Abreviaturas y siglas

Introducción

En varios países, entre ellos México, se han generado diversas reformas legales e institucionales, las cuales incluyen aspectos como la transparencia, la lucha contra la corrupción, el gobierno electrónico; el acceso a la información pública y calidad total en la gestión pública. Con ello se busca fortalecer la gobernabilidad democrática, la cual necesariamente considera a la ciudadanía. Sin embargo, no puede haber una ciudadanía participativa sin que antes se le proporcione la información suficiente y oportuna para que tome sus decisiones y participe corresponsablemente en la implementación de políticas públicas (López, 2008).

En México, el acceso a la información pública gubernamental es un derecho humano de acuerdo a lo establecido en los artículos 1º y 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En el año 2002 se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y en su artículo 41 se establece que las Unidades de Enlace (UE) son el único vínculo entre dependencias y entidades con la ciudadanía, en materia de acceso a la información. En este sentido, se considera que a doce años de su creación, las UE como única ventana hacia la sociedad y desde las instituciones públicas, tienen mucho que aportar en cuanto al derecho a la información en México. Lo anterior, debido a que las y los servidores públicos encargados de operarlas tienen doble responsabilidad, por un lado, atienden los requerimientos de información y realizan las gestiones al interior de las instituciones, y por el otro, tienen la misión ante la sociedad de vigilar que las respuestas a las solicitudes de información contengan los requisitos que establece la LFTAIPG y realizan las notificaciones correspondientes.

El problema para ejercer plenamente el derecho a la información y otros derechos, es que no basta con emitir o modificar la normatividad, el verdadero reto es ¿cómo hacer para que en las instituciones se generen las estructuras y los mecanismos que realmente favorezcan la transparencia y se ejerza el derecho a la información?.

Queda claro que la ciudadanía solo puede ejercer el derecho a informarse si se tiene, por un lado, la normatividad que lo permita y por el otro, que las instituciones que proporcionen los espacios y mecanismos adecuados para ello. En este sentido, las UE tienen un papel fundamental, ya que son el “puente” entre gobierno y gobernados. El problema es que a pesar de que en México desde hace doce años inició la construcción de dicho “puente” y hasta hoy, no termina de construirse, ya que por un lado, se dice que es necesario socializar el derecho a la información, es decir, que falta generar más interés de la ciudadanía para hacer uso del derecho a estar informada, pero por otro lado, hay que preguntarse si ¿los sujetos obligados están llevando a cabo acciones para fortalecer las capacidades de respuesta de las UE para que no disminuya la calidad de atención ante el eminente incremento de solicitudes de información por parte de la ciudadanía?

Si bien es cierto que la normatividad refuerza el respeto y el cumplimiento de un derecho (en este caso el derecho a la información), el ejercicio de tal derecho y el impacto del mismo, no es sencillo de medir, ya que las relaciones causa-efecto pueden ser muy diferentes entre las UE. Por ello, este trabajo permite conocer mejor las UE y su papel en la transparencia y el acceso a la información gubernamental.

El objetivo de esta investigación es evidenciar el papel que desempeñan las UE de la APF centralizada como actor fundamental en materia de transparencia y en el ejercicio del derecho a la información en México. Lo anterior, mediante el conocimiento de la capacidad operativa de dichas UE y el desempeño de las mismas.

El universo de este estudio son las UE de las Secretarías de Estado,¹ de la Procuraduría General de la república, de la Consejería Jurídica del Ejecutivo

¹ Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Turismo. Adicionalmente, se incluye a la Secretaría de la Función Pública, en términos de los artículos transitorios tercero, cuarto

Federal y de la Presidencia de la República. Para conocer el desempeño de las UE se analizaron los siguientes indicadores: demanda de solicitudes de información, calidad en las respuestas, calidad de atención a la ciudadanía que acude a las UE, tiempo promedio de respuestas, recursos de revisión (respuestas que son impugnadas ante el IFAI), consultas a los portales de transparencia, cumplimiento a obligaciones de transparencia y acciones de transparencia focalizada. Asimismo, para obtener datos sobre la capacidad operativa de las UE, se utilizaron tres mecanismos: a) Sistema INFOMEX², b) Aplicación de una encuesta a los servidores públicos responsables de la operación de las UE de la APF centralizada y c) Elaboración de una matriz sobre las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). Para ello, se definieron las siguientes dimensiones: estructura orgánica, dimensión humana del personal de las UE, presupuesto, capacidades, normas y procedimientos, infraestructura y tecnologías de la información.

Con base en los resultados obtenidos, se encontró que las UE tienen un papel muy relevante en la transparencia y el ejercicio del derecho a la información en México. Asimismo, las dimensiones más importantes son las relacionadas con el desarrollo de capacidades en materia de transparencia y acceso a la información además de la estructura orgánica y la dimensión humana del personal de las UE. Adicionalmente, se observa que no hay una relación directa entre los indicadores de calidad del acceso a la información y la cantidad de personal que tienen las UE, ya que independientemente de la cantidad de solicitudes de información que atiende cada servidor público (desde 95 hasta 741 por año), los resultados de las evaluaciones de calidad son favorables para todas las UE (mayor a 80%). Sin embargo, si hay una relación entre la calidad del acceso a la información y las capacidades profesionales y humanas del personal de las UE. Lo anterior, se observa principalmente en las UE que atienden más solicitudes de información (SEP, SHCP, SEMARNAT y SEGOB) ya que aunque no se encuentran dentro de

y quinto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

² INFOMEX es el Sistema informático que administra el IFAI y que sirve para realizar solicitudes de información mediante un mecanismo sencillo y rápido, está disponible en: <https://www.infomex.org.mx/gobiernofederal/home.action> [Acceso el día 18 de marzo de 2015].

las que tienen más personal si están dentro de las mejor evaluadas. Sin embargo, se considera que si las UE se mantienen en las actuales condiciones, hay una fuerte amenaza de que disminuya su nivel de calidad y pierdan la capacidad de respuesta ante el incremento constante de la demanda ciudadana por el acceso a la información.

Importancia de la investigación

Las UE son el único vínculo entre las sociedad y el gobierno para fines de acceso a la información, por lo tanto, son actores fundamentales en el ejercicio de este derecho, ya que no pocas veces depende de estas, el favorecer o no, el acceso a la información. En la medida que se conozcan las características y la operación de dichas UE, se podrán conocer las principales áreas de oportunidad para favorecer la transparencia y el acceso a la información. Cabe señalar que a pesar de que la LFTAIPG entró en vigor desde hace más de doce años, no hay trabajos de investigación que se enfoquen a medir cualitativa o cuantitativamente la influencia que tienen las UE y menos para el caso específico de las UE de la APF, únicamente existen algunos esfuerzos realizados principalmente por instituciones como el CIDE, el IFAI y organizaciones no gubernamentales para evaluar la aplicación de las leyes de acceso a la información, tanto a nivel federal como en las entidades federativas. Por lo anterior, resulta relevante el presente estudio ya que se pretende evidenciar la importancia de las UE como los actores principales en el ejercicio del derecho a la información en México.

En cuanto a otros trabajos sobre el papel que desempeñan las UE de la APF centralizada, no se encontraron antecedentes. Sin embargo, a continuación se muestran los resultados de cuatro trabajos relacionadas con la presente investigación.

1. El primer trabajo se titula: “Encuesta sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental (EDAI)”, publicada por el Instituto

Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), en el año 2013. El objetivo fue recabar información de la población con respecto al derecho a la información (DAI), así como identificar la información pública gubernamental que resulta de mayor interés para la población. Los principales hallazgos fueron: el 57.8% de los encuestados sabe que existe una LFTAIPG para garantizar el derecho a la información pública gubernamental; 80.9% sabe que el gobierno tiene la obligación de hacer transparente la información sobre su desempeño; el 83.4% considera que los servidores públicos no son transparentes en su desempeño; al 84.3% le gustaría informarse de lo que hace el gobierno, principalmente sobre: escuelas y hospitales (86.2%), como gasta (75%) y sobre medio ambiente y recursos naturales (78.2%). Sólo el 25.7% confía en que el gobierno le proporcionara datos verdaderos ante una solicitud de información y el 80.6% considera que el trámite para solicitar información es difícil. El 94.4% nunca han realizado alguna solicitud de información.

2. El segundo trabajo se titula: “Estudio de la Métrica de Transparencia 2013-2014” publicado por el Centro de Investigación para la Docencia Económica (CIDE) y la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP). El principal objetivo fue realizar un nuevo diagnóstico general del estado actual de la política de transparencia y del acceso a la información pública. Dicho estudio contempla la incorporación de varias dimensiones, entre otras, la relacionada con los sujetos obligados y examina procesos, rutinas y características del personal de las Unidades de Acceso (UA). Los principales hallazgos fueron la existencia de varias modalidades de UA en el país, mismas que tienen el potencial de ser piezas clave en el fortalecimiento de la transparencia proactiva y focalizada, pero la mayoría no cuentan con suficientes recursos sus funciones. Se concluye que las UA corren el riesgo de quedar relegadas dentro de las organizaciones y, en consecuencia, no se podrá garantizar el derecho de acceso a la información.

3. El tercer trabajo se titula: “La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información”, publicado por el IFAI y el Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información (CETA), en el año 2007, el objetivo fue conocer la percepción de las y los servidores públicos (SP) sobre los temas de transparencia y acceso a la información. El principal hallazgo fue que el 18% de SP considera que los solicitantes piden información que no conocen. Este estudio concluye que hay un riesgo de que la transparencia se convierta en una carga en lugar de un valor para las instituciones, ya que el desarrollo de valores alrededor del acceso a la información entre los servidores públicos muestra un conjunto encadenado de prejuicios, problemas de comunicación y percepciones negativas. Asimismo, los SP consideran al IFAI como un fiscal distante y que la transparencia no tiene algún efecto social importante.

4. El cuarto trabajo se titula: “Seguimiento 2011 al estudio de cultura de la transparencia en funcionarios públicos en el marco del proyecto IFAI-comunidades CETA-1”, publicado por el IFAI en diciembre de 2011. El objetivo es conocer la cultura de los servidores públicos sobre la transparencia en México. Los principales hallazgos fueron: a) Entre los elementos que más contribuyen a lograr un gobierno federal transparente se encuentran: honestidad, educación, principios, el acceso a la información, la rendición de cuentas y generar cultura de transparencia. b) El 76% de los SP considera que es posible hacer una carrera de servicio público sin necesidad de pertenecer a un partido político y el 75% coincide en que hay una ausencia de visión o responsabilidad con el Estado por parte de los políticos. c) El 83% considera que la cultura de los servidores públicos necesita cambiar y el 76% opina que “existe un prejuicio muy generalizado de que los servidores públicos son corruptos” pero también el mismo 76% enfatiza sobre “la falta de reconocimiento de su función como servidores públicos”.

Capítulo 1. Estado, Gobierno y Sociedad.

1.1. La concepción de Estado

A pesar de las profundas transformaciones sufridas en el mundo, el concepto de Estado³ desde Platón⁴, Aristóteles⁵, Maquiavelo⁶, Hobbes⁷ y otros pensadores posteriores como Marx⁸ y Weber⁹ sustenta tres componentes esenciales: 1) El “gobierno”¹⁰ investido de autoridad y medios para imponerla 2) en una Interrelación racional y equilibrada con la “sociedad”¹¹ 3) en un “territorio”¹² determinado. La concepción de Estado a partir de un ordenamiento estrictamente jurídico, lo encontramos en Hans Kelsen, quien lo concibe desde su carácter normativo.

³ El Estado, es toda organización social capaz de establecer un gobierno legal y legítimo para una población en un territorio cuya soberanía esté reconocida por el derecho internacional (Borja, R., 1998; citado en Castelazo., 2010).

⁴ Platón. Forma parte de los autores que desarrollaron las teorías organicistas, considera que “en el Estado se encuentran más visibles que constituyen al individuo y por lo tanto comienza determinando las partes y las funciones del Estado para proceder luego a determinar las partes y las funciones del individuo...” (Rep.,II, 368 d; citado en Sánchez, 1998).

⁵ Aristóteles. Teoría organicista, para Aristóteles: “.. la ciudad (Estado) existe por naturaleza y es anterior al individuo, porque si el individuo no es por sí mismo, lo será con referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no pueda entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada para bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un dios” (Aristóteles, 1985; citado en Sánchez., 1998).

⁶ Maquiavelo. Teoría sociológica, esta teoría concibe al Estado como una unidad colectiva o se asociación. En la Edad Media la voz Estado, en términos políticos, nace en las ideas del pensador Florentino Nicolás Maquiavelo, autor de *El Príncipe*. El término Estado viene acompañado del vocablo *dominio*, así el nombre de Estado surge en virtud y a colación de una nueva relación entre sociedad e instituciones.

⁷ Hobbes. Dentro de las teorías sociológicas, destaca el pensamiento de Tomás Hobbes quien define la esencia del Estado como: “.. una persona de cuyos actos, una gran multitud, por actos mutuos, realizados entre sí ha sido instituida por cada uno como autor al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como él juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común. El titular de esta persona se denomina soberano y tiene poder soberano, cada uno de los que le rodean es súbdito suyo” Este concepto tiene tendencia político-económica de la época caracterizada por el mercantilismo y las teorías económicas de Adam Smith. (Hobbes, Hobbes, 1984; citado en Sánchez, 1998).

⁸ Marx. Como principal representación de las teorías sociológicas destaca la concepción marxista del Estado, critica al capitalismo evidenciado la separación tajante entre Estado y sociedad en dicho modo de producción, se orienta hacia el análisis de las relaciones de producción y explotación en un sistema económico capitalista (Sánchez, 1998).

⁹ Weber. Sociólogo Alemán que reconoce que no existe el “bien común” y que el ejercicio del poder estatal está vinculado a la dinámica de las clases sociales, por lo que toda medida del Estado privilegia determinados intereses de clase. (Duek, Celia, 2007, p. 160). Weber cree que el monopolio en el uso de la fuerza goza de legitimidad, acapara una obediencia consentida. (Duek, 2007).

¹⁰ En términos generales, se acepta que “el gobierno es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas”, (Borja, R., 1998; citado en Castelazo, 2010).

¹¹ La sociedad, es la población que se organiza en un territorio determinado para su conveniencia cotidiana (Corsi, G., 1996; citado en Castelazo, 2010).

¹² Se entiende por territorio a la porción de tierra, subsuelo, mar y espacio aéreo que ocupa un país, el cual alberga una población constituida en sociedad. Gonzalez García J. Jesús, “El patrimonio del Estado”.

Fuente: www.universidadabierta.edu.mx/Biblio/G/Gonzalez%20%Jesus1%20patrimonio.htm. citado en (Castelazo, 2010).

“.. la ordenación llamada Estado, tiene ante todo, el sentido de un orden normativo (..) el Estado como autoridad (que se halla por encima de los sujetos que lo forman), es inexorablemente necesario que lo concibamos como una ordenación normativa, que obliga a los hombres a un determinado comportamiento. Solo lo podemos pensar como autoridad, en tanto que sea un sistema de normas reguladoras de la conducta humana” (Kelsen, 1993).

Dentro de esta teoría se le otorga personalidad jurídica al Estado, es decir, una unidad normativa cuyo campo de acción corresponde a realidades dentro del marco del Derecho, donde la colectividad de los ciudadanos constituye un conjunto indivisible, opuesto a los individuos y como tal conforma un ser jurídico que se encuentra personificado en el propio Estado. Al ser una unidad perteneciente a la esfera de las normas o los valores, mantiene una relación estrecha con el orden legal y por lo tanto, existe una identidad entre el derecho y el Estado. Así, toda problemática estatal es jurídica, y la metodología que explica las acciones que sigue el Estado ante determinadas situaciones que afectan su integridad es a través del derecho, (Sánchez, 1998).

1.1.1. Visión de Estado¹³

Según (Castelazo, 2007), la visión de Estado, es la visión estratégica que se requiere para visualizar y encaminar las acciones y recursos de la sociedad y del gobierno para lograr la paz social y el desarrollo sustentable del país, esta visión se ubica en el contexto del proceso de globalización y sus repercusiones en la transformación de la administración pública, influenciada por la nueva gestión pública y las reformas implementadas en los últimos años, orientadas a incrementar la capacidad de respuesta gubernamental ante las cada vez más grandes y complejas necesidades y demandas de la sociedad. En este contexto, es fundamental retomar el papel del Estado cuya visión debe estar en el aseguramiento

¹³ Para tener mayor información y comprensión sobre este tema, se recomienda revisar el capítulo 1 del libro de Castelazo, 2007., Administración Pública, Una Visión de Estado pp 3-21, México, INAP.

del desarrollo democrático, disminución de las desigualdades y asegurar la soberanía nacional.

Los enfoques del cambio en la visión de Estado se observan en la disminución del poder del Estado, dejando cada vez más espacios al libre mercado y a la economía de la oferta y la demanda, lo que ha hecho a nivel mundial que la economía se convierta en un poder real que impacta en los gobiernos de los países y de manera significativa en sus políticas de desarrollo.

Desde la década de los 80s, el papel del Estado empezó a adquirir una nueva dimensión y un nuevo enfoque, que impactó en todos los ámbitos de la vida nacional, principalmente en el ámbito económico y político. Desafortunadamente, la experiencia ha demostrado que el enfoque solo consideraba una estrategia de “menos Estado”, pero no una que tuviera la finalidad de instaurar un “mejor Estado” (Aburto, 1996).

El reto de la visión de Estado es conformar un gobierno capaz de superar rezagos, desigualdades y propiciar el crecimiento económico y el bienestar social, lo que significa un desarrollo sustentable. Según (Castelazo, 2010), actualmente es importante recuperar la visión de Estado en la administración pública, principalmente por lo siguiente:

- La globalización ha modificado el papel del Estado y este ha modificado la forma de ejercer el poder de una autoridad vertical hacia una autoridad horizontal, compartiendo el poder con otros actores, esto surge desde las fuerzas mercantiles y financieras.
- La globalización mercantil y financiera ha propiciado la disminución del poder del Estado para favorecer el mercado, imponiendo, por un lado, una visión gerencial a la función pública contraria a las reglas establecidas en el derecho

constitucional y administrativo y por la otra, una visión contraria a la intervención del gobierno en la economía.

- La responsabilidad del Estado proviene por lo menos de tres fuentes: la política, la jurídica y la social; las dos primeras se relacionan con la legitimidad y la tercera con la eficacia. Así, la *responsabilidad del Estado* en la globalidad significa asumir la factibilidad del país en función del *bienestar* de su población.
- La desigualdad social hace indispensable que el Estado reasuma su papel de equilibrador socioeconómico mediante el ejercicio de su autoridad pero al mismo tiempo como una instancia conciliadora, democrática y tolerante para que pueda coexistir una sociedad diversa y compleja.
- La sociedad civil organizada, ha intensificado su participación en las decisiones del Estado, considerando al gobierno solo como un actor más, ya que este no tiene más alternativa que compartir el poder. Dicha sociedad civil exige entre otras cosas, transparencia y rendición de cuentas.
- La capacidad de formar gobiernos o destruirlos mediante el ejercicio del voto libre, universal y secreto. La importancia de la acción organizada desde las bases para problemas específicos ha provocado una dispersión del poder de la sociedad.
- Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se han multiplicado y han modificado los patrones de conducta, incluyendo el quehacer político y gubernamental.
- La política de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, es solo una cara de la moneda, la otra parte es la propia sociedad. La transparencia eleva la legitimidad del poder público, pero se ve

limitada por los sectores financiero y comercial en detrimento de la mayoría de la sociedad.

1.2. El concepto de gobierno

En términos, generales se acepta que “el *gobierno* es la organización que representa al *Estado* para el cumplimiento de sus objetivos y metas” (Borja, 1998). Una manera de explicar al gobierno es por su función y otra, es por su expresión orgánica, la función del gobierno es muy compleja, ya que significa organizar el poder en una sociedad. La efectividad de un gobierno depende en gran medida de su estructura (Castelazo, 2010).

El gobierno como una entidad que tiene poder es la encargada de hacer y actualizar leyes (Poder Legislativo), ejecutar sus ordenamientos (Poder Ejecutivo), e interpretar las normas para la aplicación de la justicia (Poder Judicial), está constituido por un conjunto de instituciones que se organizan con el principal objetivo de realizar los fines del Estado, entonces si esto es cierto, todos los entes gubernamentales son públicos ya que pertenecen a la colectividad y realizan sus funciones a favor de la misma. Esto es, el gobierno no puede construirse en torno a un solo interés sino atendiendo al equilibrio socioeconómico y político, procurando que la generación y producción de riqueza y bienestar sea equitativa en su distribución y beneficios.

1.2.1. Gobiernos cerrados y abiertos

Un gobierno cerrado se caracteriza por ejercer una autoridad sin límites y en forma vertical, para lo cual la resignación popular resulta un complemento imprescindible. Los sistemas cerrados provocan una tensión creciente y acumulativa que agrava el círculo vicioso entre sujeción colectiva y autoritarismo. Por otro lado, un gobierno abierto establece la horizontalidad en el ejercicio del poder. El diálogo frente a la discrepancia y la oposición es común en torno a todo tipo de decisiones, tanto al ser

aplicadas como al evaluar sus resultados. Esto significa que el ejercicio de la autoridad debe ceñirse apegado al Derecho, aunque sin renunciar al más amplio sentido político en su interpretación (Kart, 1992).

Los medios de comunicación, los factores socioeconómicos, el multipartidismo, todos ellos fuerzas actuantes sobre el poder, influencia o autoridad, han irrumpido como nunca antes en la vida pública. En este contexto, el gobierno se ve obligado a modificar las técnicas de presión a su favor, de acuerdo a las nuevas condiciones del mando en una sociedad abierta y de la consecuente regulación democratizadora.

Hoy todo gobierno, se enfrenta a una realidad insoslayable: interactuar con los poderes fácticos (militares, religiosos, económicos, mediáticos) y los sociales también ya transnacionalizados en defensa de causas globales, regionales, nacionales, locales, pretendiendo erradicar males endémicos como la pobreza, la sustentabilidad del planeta, la salud pública, etcétera. Por si fuera poco, los gobiernos tienen la obligación de atender a poblaciones concretas en territorios específicos con necesidades y demandas de servicios, educación, salud, alimentación, intercambios comerciales, financieros, laborales, entre otras muchas cosas.

1.2.2. Hacia una nueva gobernación

El tránsito de las crisis financieras recurrentes del Estado mexicano -1976, 1982, 1987 y 1994 - hacia la nueva “gobernación” es el marco teórico y práctico contemporáneo de nuestra administración pública y consecuentemente de lo que se ha llamado la transformación del derecho administrativo (Valls & Matute, 2011).

A partir de los años ochenta y noventa, se empezó a delinear el concepto de gobernación entendido como la necesidad de la sociedad de dirección y coordinación. El concepto de gobernación es distinto al mero actuar del gobierno y, a veces opuesto al mismo gobierno. Es decir, se requería la participación activa de

la sociedad dando como resultado formas de gobernación más horizontales, consensuadas y menos verticales e impositivas (Gordillo, 1995).

La dirección de la sociedad dejó de estar exclusivamente en manos del gobierno y empezó a conducirse con el gobierno y aún sin el gobierno. Esta situación se tradujo en el ámbito jurídico en la proliferación de los órganos no estatales

La nueva gobernación implica un conjunto de instituciones y actores dentro y fuera del gobierno, por lo siguiente:

- Las fronteras y responsabilidades de lo público y lo privado se van desdibujando.
- Hay interdependencia de las instituciones y los actores.
- Se reconoce la existencia de redes sociales de actores que tienen capacidad de autogobierno y,
- Se pueden dar situaciones deseadas sin acudir a las potestades de la autoridad y mando del gobierno.

1.2.3 Gobernanza

El concepto de gobernanza no sólo es una traducción al español de *governance* sino que puede servirnos para entender la función de gobierno y de la gobernación, una definición operativa de gobernanza es la forma de proceder de la sociedad para consigo misma, al amparo de una legislación general que la faculte o la “empodere”. Para ello, es necesario enfocar e identificar las relaciones entre distintos sectores sociales en diversos espacios (Castelazo, 2010).

La gobernanza, considerando su acepción descriptiva, es una serie de cambios que se han dado desde fines del siglo XX y que tienen que ver con las relaciones entre gobierno y sociedad, para reconstruir el sentido y la capacidad de dirección de la sociedad. De acuerdo a su connotación normativa, alude a la mayor capacidad de

decisión e influencia que los actores no gubernamentales han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación instrumental de las políticas públicas y de los servicios públicos, (Aguilar, 2008).

La gobernanza ha sido objeto de muchas definiciones, pero siempre implica un involucramiento constante y creciente de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de políticas públicas. Sin embargo, esto también hace a la vez más complejo el logro de políticas colectivas para la sociedad ya que mientras más disciplinada, confiable y organizada es una sociedad, hay mayor posibilidad de lograr una gobernanza efectiva, cosa que no siempre sucede en la realidad.

En virtud de que la gobernanza implica que el sector público ha perdido su monopolio en la conducción de los asuntos relacionados con el interés público, actualmente se dice que el Estado ha perdido capacidad para gobernar. El dilema es, cómo diseñar mecanismos de participación y representación que permitan al Estado mantener y ampliar su poder sin perderlo. Es decir, conservando primero y luego multiplicarlo. Según (Castelazo, 2010), algunos requisitos para que ocurra una gobernanza efectiva son:

1. Articular prioridades comunes para la sociedad;
2. Coherencia a través del gobierno por tener una visión más amplia de un equilibrio de intereses;
3. Logro de metas, que significa la capacidad de un gobierno para cumplir con lo prometido y
4. Retroalimentación y rendición de cuentas lo cual se relaciona con la evaluación.

1.2.4 Nueva gestión pública (NGP)

La nueva gestión pública, entendida como el conjunto de técnicas del gobierno para dirigir su administración interna mediante ella a su sociedad, surgió a finales de los

años setenta en el Reino Unido de la Gran Bretaña hasta llegar a ser un movimiento mundial. La NGP implica una reforma del sector público, basado en el mercado como modelo de relación política y administrativa, cuyo sustento doctrinario está fundamentado en la opción pública, la teoría del agente principal, la gerencia de calidad total y la economía de costos de transacción (Kaboolian, 1988).

Los motivos que han impulsado las reformas a la administración pública se relacionan con las *crisis fiscal* de los Estados sociales (incluida la del Estado mexicano desarrollador en los años 80) y con la crisis política de los regímenes autoritarios o totalitarios que se habían vuelto insostenibles por la arbitrariedad, corrupción y atropello de derechos, lo cual los obligó a la democratización de los regímenes políticos. La política de ajuste de las finanzas y la del ajuste de la economía, es el origen de la Nueva Gestión Pública (Aguilar, 2013).

Según (Naím, 1995; 212), las reformas de primera generación se iniciaron en Latinoamérica en la década de los ochenta con los *shocks* económicos por decreto, que tenían como objetivo cambiar las reglas que determinaban el comportamiento macroeconómico y conducir el desmantelamiento de los Estados, este redimensionamiento del Estado significó la transformación de las relaciones de propiedad estatal en relaciones de propiedad privada nacional y transnacional mediante las privatizaciones. Adicionalmente, este proceso implicó una serie de modificaciones de su gestión administrativa y de creación de instituciones que forman parte de lo que ha sido considerado como las “reformas de segunda generación (García, 2003). Es decir, el gobierno ha pasado a desempeñar un papel menos protagónico, menos de mando y control y más de coordinador y catalizador, por lo que es necesario que se reorganice para dar respuesta a los nuevos retos de la estructura social. La reorganización de la administración, como consecuencia de la nueva gobernación, se contiene en el concepto de nueva gestión o nueva gerencia pública.

Para el caso de países como México, la agenda no está entonces, en discutir si se deben aplicar los principios de la NGP creada en culturas políticas diferentes y bajo una administración pública muy distinta, pero la pregunta fundamental es: ¿Porqué queremos reformar nuestros aparatos gubernamentales y qué objetivos queremos alcanzar de acuerdo a nuestras condiciones políticas y sociales? es indudable que nuestra administración pública debe cambiar, pero la utilización de los principios de la NGP están fuera de lugar ante las condiciones que encontramos en México, aunque no podemos negar la utilidad de de la NGP, pero sus principios deben ir acompañados de una serie de objetivos de mayor alcance: Evitar que la administración pública sea la arena política del régimen, estableciendo los mecanismos institucionales para separar la carrera política de la administrativa, asegurando un nivel alto de vigilancia política y social sobre las acciones del aparato administrativo (Sánchez, 2002).

En México se manifestó la NGP en esferas gubernamentales por primera vez, a nivel federal, en el “Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000” (PROMAP). Desde 1994, el gobierno mexicano ha implementado programas de modernización de la administración pública que pretenden establecer un “buen gobierno”. Sin embargo, a partir del año 2000 se orientó más hacia un gobierno gerencial, transparente y más enfocado a ciudadano. Lo anterior se vio reflejado no solo en los programas de mejora de la gestión, sino en la evolución de los marcos normativos que facilitan la implementación de las estrategias planteadas en dichos programas. Tal es el caso de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental¹⁴ y de la Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal¹⁵.

¹⁴ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002 y entró en vigor un año más tarde.

¹⁵ La Ley de Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril del año 2003.

1.3. El concepto de administración pública

Carlos Juan Bonnín formuló la primera definición de administración pública, misma que aún sigue siendo vigente: "La administración pública es la autoridad común que ejecuta las leyes de interés general que se estatuyen sobre las relaciones necesarias de cada administrado con la sociedad, y de la sociedad con cada uno de ellos; así como sobre las personas, los bienes y las acciones, como interesantes al orden público" (Bonnín, 1812).

La administración pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus ministerios, secretarías de Estado, organismos, comisiones y fideicomisos, da contenido político y administrativo al estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad (...) La administración pública es la acción organizada e inmediata que el Estado utiliza para dominar. Su función mediadora tiene como propósito fundamental la conservación del interés general (Uvalle, 1984).

El estudio de la administración pública está dando un vigoroso impulso de los temas cívicos, los derechos humanos y la participación ciudadana. En la actualidad, la expansión de la democracia es patente en las diversas regiones del mundo. Una de sus manifestaciones es el valor prioritario que se otorga a los derechos humanos, tanto en el ámbito nacional como en el contexto internacional. Como ejemplo, hay que destacar el requisito de la Comunidad Económica Europea a los países aspirantes a ingresar a ella, de estar regidos por gobiernos ajenos a la dictadura y la violación de los derechos humanos. Hoy en día, han proliferado las comisiones y corporaciones de promoción de los derechos humanos (Castelazo, 2010).

Actualmente, no es suficiente que la administración pública se legitime por mecanismos democráticos ni por un supuesto poder sobre los ciudadanos otorgado por el ordenamiento jurídico, sino que requiere justificar sus acciones concretas

dentro de una adecuada utilización de los medios puestos a su disposición con ese propósito y conforme a los principios de eficacia y eficiencia¹⁶.

1.3.1. Análisis objetivo y subjetivo de la administración pública

En sentido objetivo, la administración invade a toda la actividad humana, puesto que consiste en dar un orden y establecer una prioridad para el uso de los recursos disponibles y con ello obtener con mayor eficiencia, eficacia y economía una finalidad previamente establecida.

En sentido subjetivo, la administración es un aparato dependiente de un individuo o un grupo responsable de las tareas de planear, dirigir, evaluar y controlar acciones en una organización, es decir, es el instrumento a disposición del gobierno o de una organización para que estos últimos lleven a cabo sus fines. Ambos sentidos involucran al derecho administrativo, ya que tanto el ámbito de lo que se hace como el de quien lo hace hay reglas de conducta coactivas vinculadas con el funcionamiento del aparato y la realización de las acciones encomendadas al mismo. La administración pública se puede definir a partir de los dos criterios señalados; subjetivo y objetivo (Valls & Matute, 2011).

El sentido primordial de la administración pública es objetivo y es aquella actividad que se concreta para alcanzar fines que son generales o comunes a la sociedad. En el Estado moderno, las normas jurídicas relacionadas con la administración pública serán las correspondientes al derecho administrativo, ya que este le otorga racionalidad y coherencia a su actuación y en su primera expresión es un derecho estatutario.

Con la evolución del Estado se impone la idea política garantista de las libertades individuales, que la administración pública no puede actuar legítimamente sin estar

¹⁶ La eficiencia se entiende como la idoneidad de la actividad dirigida a producir un resultado y por eficacia, la producción efectiva de ese resultado (Castelazo, 2006).

sometida al derecho y en su segunda manifestación es un derecho protector del gobernado. En su origen, la administración pública es el sujeto primordial del derecho administrativo y como producto de su evolución es un sujeto limitado por éste. De ahí que sea inconcebible el estudio de la administración pública sin tomar en cuenta los enfoques jurídicos.

La gerencia pública contemporánea es heredera de tres transiciones conceptuales: del gobierno a la gobernanza, de la administración pública a la gerencia pública y del recorte a la retracción del sector público. Particularmente, en la segunda transición es un cambio en el acento sobre el cumplimiento de las normas, es decir, la llamada gerencia pública busca trascender la visión legalista de la actividad de la administración pública pero no propone el abandono de la norma previa como principio de actuación, puesto que lo que busca es crear un paradigma de permanente mejora y modernización administrativa y no la sustitución del Derecho como guía del comportamiento público (Pardo & Velazco, 2009).

1.3.2. La expansión de la administración pública y las libertades

En América Latina, durante la primera mitad del siglo XX se dio el surgimiento y la propagación del “Estado desarrollista”, cuando los aparatos burocráticos se expandieron y se consolidaron como un poder independiente. Este fenómeno fue tan generalizado que se ha bautizado como “el segundo gran macro-proceso de la modernidad” el cual sólo se podría comparar con la generalización de las relaciones de mercado capitalista a nivel mundial ocurrida en el siglo XIX.

Con el surgimiento del “Estado administrativo”, el vínculo entre la libertad de expresión, la participación ciudadana en asuntos públicos y la libertad de acceso a la información gubernamental se vuelve aún más importante. Sólo si los ciudadanos cuentan con acceso a la información en resguardo del gobierno, es que podemos hablar de ciudadanos plenamente informados y listos a ejercer su derecho a participar como ciudadanos democráticos. En la era del “Estado administrativo”, las

libertades de expresión y de participación quedan sin mayor significado si éstas carecen de la información del gobierno (Ackerman & Sandoval, 2005).

Las sociedades requieren saber qué se hace en sus gobiernos, cómo se toman decisiones, con qué criterios legales, administrativos, formales se llevan a cabo las políticas públicas. Stiglitz, 1999; citado en (López, 2005), ha mostrado con claridad cómo la transparencia se vincula necesariamente con el ideal de una sociedad cuyos ciudadanos informados pueden participar, donde su participación es significativa en las decisiones y resultados de la política. En el caso mexicano, muchos de estos argumentos han sido utilizados para defender la causa por la transparencia, por el acceso a la información pública en manos de agentes gubernamentales. El avance legal y administrativo ha sido sin duda importante. Además, ha sido necesario crear muchas metáforas y diversos discursos con la finalidad de apuntalar las instituciones y los mecanismos que hacen realidad en el país esta agenda estratégica (López, 2005).

1.3.3. Estructura de la Administración Pública Federal

La administración pública es una consecuencia del Estado moderno, que para lograr la eficiencia, economía y eficacia necesarias para su existencia y trascendencia, se manifiesta externamente mediante la creación de las estructuras fuertemente jerarquizadas con las que logra imponer las actividades de ordenación (vigilancia) y prestación (mejora de las condiciones de vida) en un territorio y respecto a una población específica. En este sentido, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), señala lo siguiente:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las (sic DOF 02-08-2007) leyes

*determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado”.*¹⁷

En el derecho mexicano el Ejecutivo Federal es el superior jerárquico de ambos tipos de administración: la centralizada y la paraestatal. En este sentido, tanto las dependencias como las entidades están sujetas a las potestades que otorga la relación jerárquica al Presidente, sin embargo lo que si modifica es el grado en que se ejercen las mismas.

1.3.4. Administración Pública Federal Centralizada

La centralización, además de ser una forma de organización administrativa, es una técnica de organización y diseño de relaciones intra orgánicas basadas en la Jerarquía. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente señala lo siguiente:¹⁸

“En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;*
- II. Consejería Jurídica, y*
- III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución”.*

De acuerdo a lo señalado en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder

¹⁷ CPEUM en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> [consultada el 7 de septiembre de 2014].

¹⁸ Artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, texto vigente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014

Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Turismo y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

1.4. Relación entre Estado, gobierno y administración pública

Con frecuencia se dice que “el gobierno constituye el brazo ejecutor del Estado”, entonces la administración pública es como los dedos de las manos a través de los cuales dicho “brazo ejecutor” realiza sus operaciones cotidianas. El representante del Estado es el *gobierno*, mismo que se encuentra integrado por la voluntad de la *sociedad* cuando ejerce la soberanía popular, la complejidad del proceso electoral requiere de una administración pulcra, eficiente, honesta y eficaz, precisamente con visión de Estado, no solo por el hecho de recibir recursos públicos sino por los objetivos implícitos y explícitos de las elecciones: La estabilidad, la paz social y el desarrollo sustentable (Castelazo, 2006).

El liderazgo en la administración pública demanda de sus dirigentes virtudes específicas de transformación para ir adecuándose al cambio, y al mismo tiempo virtudes específicas de conservación, con el fin de mantener los principios, los valores, las tradiciones y las mejores prácticas y así sostener el aparato del Estado en plena vigencia.

Los fines del Estado que son la estabilidad, la paz social y el desarrollo sustentable, solo se alcanzan y mantienen si el gobierno, sus tres poderes y la sociedad que los

sostiene, evidencian sus capacidad de comunicarse permanentemente (Luhmann, 2000) para que un país sea soberano y autónomo¹⁹ Asimismo, para lograr dichos fines, es necesario consolidar la democracia²⁰ en un territorio libre, donde el estado de derecho se promueva, se respete y aplique la seguridad se garantice para todo y para todos; donde el bienestar sea un bien tangible²¹ y el desarrollo económico sea sostenible y no atente contra la naturaleza.²² En este tenor se puede evaluar la importancia de la función pública, de la cual se deriva la administración pública, concebida esta última como instrumento de los tres poderes en los tres ámbitos de gobierno, pues sin orden y concierto en el seno de las instituciones gubernamentales y armonía en la convivencia social, es imposible cumplir los objetivos mencionados.

A diferencia de la administración pública – que realiza la función pública a cargo del gobierno y en representación del Estado-, los servicios públicos²³ son compartibles mediante fórmulas de concesión o explotación legalizadas para que los otorguen otros entes sociales distintos al gobierno. Sin embargo, este último, debe garantizarle a la sociedad, costo, calidad y oportunidad de los mismos.

Solo con un gobierno y una administración pública fortalecidas por una sociedad democrática, el Estado podrá cumplir con sus responsabilidades políticas, jurídicas, económicas y sociales, este enfoque de visión de Estado implica que el gobierno y la administración pública deben adoptar enfoques recuperadores y legitimadores

¹⁹ La soberanía es la capacidad del Estado para aplicar sus leyes de acuerdo al principio de autodeterminación en un territorio conocido por la ONU. La autonomía a su vez se refiere a la capacidad de una población para darse la forma de Estado y de gobierno que le permita vivir mejor. (Borja, 1998, p. 919).

²⁰ Según (Górlitz, 1972), Democracia es la organización de la convivencia social dentro de un territorio determinado, reconociendo y respetando la pluralidad, garantizando las libertades y la igualdad de todos frente a la Ley.

²¹ El bienestar son las condiciones de estabilidad política, económica y social que proveen confianza para invertir, generar empleo y posibilitar el arribo a una vida digna (Ward, 1989).

²² Desarrollo sustentable es aquel mediante el cual, satisfacemos las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las propias (Informe Burtland, 1972. Presentado en 1987 por la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, encabezada por la doctora noruega Gro Harlem Brundtland).

²³ De acuerdo a (Fernandez, 2002), los servicios públicos son el conjunto de actividades afines, agrupadas para facilitar la vida en sociedad, las cuales tienen como denominador el estar relacionadas con el bienestar comunitario.

que se adapten al mundo cambiante a fin de focalizar la acción gubernamental en el interés general y el bien común de la sociedad.

Como resultado de esta transformación mundial, la administración pública en su conjunto está sometida a una dinámica socioeconómica y política sin precedentes, ello le obliga a reformarse permanentemente y solo con servidores públicos que estén dispuestos a transparentar sus acciones y a rendir cuentas y con ciudadanos que ejerzan su derecho a la información, se podrá construir una sociedad informada y corresponsable. En el siguiente capítulo se detalla la importancia de la transparencia y el acceso a la información en el fortalecimiento del Estado.

Capítulo 2. Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas

2.1. Antecedentes

A lo largo de la historia, las instituciones que detentan el poder del gobierno, han sido inaccesibles para la gran mayoría de la población, además han representado una especie de “caja negra” dentro de la cual no se sabe lo que acontece. En este sentido, la transparencia ha surgido como un atenuante de los efectos de la concentración y ejercicio discrecional del poder, en esencia, se trata de abrir los asuntos públicos al escrutinio de la ciudadanía, amparándose en el derecho a la información y en la obligación legal de rendir cuentas, por ello, la transparencia afecta a todo el sistema político y a toda la sociedad (Castelazo, 2006).

El Estado contemporáneo ha venido evolucionando y hoy en día el término transparencia ha sido incorporado en el discurso político. Sin embargo, esto no ha ocurrido de la noche a la mañana, ha sido un proceso muy largo, ya que las leyes contemporáneas de acceso a la información surgen de las viejas batallas por las libertades de expresión, de prensa y por el derecho a participar en la toma de las decisiones públicas. En el pasado, la mayoría de los gobiernos concentraban autoridad legal y militar pero no contaban con la inmensa cantidad de información que manejan hoy. Ejemplo de esto, es que desde 1766 fue aprobada la primera ley de transparencia (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas) en Suecia, diez años antes de la independencia de los Estados Unidos y trece antes de la Revolución Francesa. Sin embargo, tuvieron que pasar varios siglos para que estas leyes fueran una realidad en la mayoría de los países y se ha ido materializando en la generalización a escala global de distintas leyes de acceso a la información. Hasta el año 2005, 62 países contaban con leyes de acceso a la información y en las últimas décadas, el acceso a la información pública se ha consolidado como uno de los pilares del gobierno democrático, de tal suerte que para el año 2010, 140 países en el mundo contaban ya o estaban en proceso de adoptar una legislación sobre este tema (Ackerman & Sandoval, 2005).

En México, el derecho a la información fue plasmado por primera vez en la Constitución en el año de 1977, cuando se modificó el artículo 6 constitucional en el marco de la reforma política, agregando la siguiente frase: *“el derecho a la información será garantizado por el Estado”*. De esa reforma se organizaron diversos foros y consultas públicas, en los cuales se expusieron diversas opiniones sobre la naturaleza y contenido de este derecho. A pesar de ello, poco se avanzó en su comprensión y, por el contrario, reinó la más amplia confusión sobre su importancia y contenido.

Durante más de una década, el derecho a la información se consideró incorrectamente como una garantía social que consistía en que el Estado permitiera a los partidos políticos que manifestaran a través de los medios de comunicación una diversidad de opiniones. Con una estrecha visión, ligada por cierto a una concepción autoritaria del ejercicio del poder, la Suprema Corte de Justicia en 1985 sostuvo que con esta reforma *“no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información”*. Fue así que tuvieron que pasar más de 10 años para que la Suprema Corte rectificara este criterio (López, 1984).

En 1995, con motivo de la investigación sobre la matanza del vado de Aguas Blancas en el estado de Guerrero, la Suprema Corte realizó una interpretación que dio un giro, pues consideró que el derecho a la información era una “garantía” estrechamente vinculada con el respeto a la verdad. En nuestro país, como en muchos otros, el proceso ha sido largo ya que desde hace varias décadas, incluso antes de que se alcanzara el cambio democrático, se habían venido implementando diversos mecanismos de rendición de cuentas¹. Primero se dieron al interior de la

¹ Ejemplo de esto fue la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1982-1994) que posteriormente se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (1994-2003) y desde el año 2003 hasta la fecha, se existe la Secretaría de la Función Pública. Dichas instituciones se han encargado de implementar diversos programas relacionados con la modernización de la administración pública como: Programa de Modernización Administrativa (PROMAP (1995-2000); Programa Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción (2000-2006)

propia administración, a través de los diferentes instrumentos de control administrativo. Posteriormente, ya en pleno cambio de los modelos económico y político, la mayor fuerza e independencia de los diferentes órganos de poder, junto con la integración de México a los mercados internacionales, hicieron que estos mecanismos se fueran sofisticando y mejorando significativamente. Sin embargo, y a pesar de algunos tímidos intentos, faltaba construir un verdadero mecanismo institucional que permitiera la rendición de cuentas directa entre los ciudadanos y los órganos gubernamentales. Fue sólo después de la elección del año 2000 que se dieron las condiciones para el diseño y puesta en operación de este mecanismo.

El 22 de enero de 2002, se publicó la primera Ley de información pública del Estado de Jalisco y sus municipios, posteriormente, el 26 de abril del mismo año², la Ley de acceso a la información pública del Estado de Sinaloa. Posteriormente, la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) el 11 de junio de 2002, así como todas las leyes correlativas en las entidades federativas, lo que fundamentalmente hacen es crear los mecanismos sustantivos y de procedimiento que permiten que las personas puedan ejercer de manera efectiva el derecho de solicitar y obtener de la autoridad el acceso a los documentos administrativos en los que se plasma la actividad gubernamental. En este sentido, el ejercicio de este derecho tiene diversas implicaciones y supone varias dificultades técnicas, pero es necesario ir más allá y entender cómo estas leyes crean una nueva forma de hacer y entender la política (López, 2008).

Programa Especial de la Mejora de la Gestión Pública (PMG 2006-2012) y el Programa de Gobierno Cercano y Moderno (2012-2018).

2.2. El acceso a la información

Frecuentemente se confunde el acceso a la información como sinónimo de transparencia, pero no son la misma cosa. Según (Hernández, 2005), la transparencia es un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones. El derecho de acceso a la información, por su parte, consiste en “un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado”. Como tal, es un derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al gobierno (López, 2009).

2.2.1. El acceso a la información como derecho fundamental

El derecho de acceso a la información pública gubernamental es un derecho humano, regulado por los artículos 1º y 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), los organismos responsables de garantizar el acceso a dicha información son todas las autoridades públicas del Estado mexicano en sus respectivos ámbitos de competencia. El derecho a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, lo que significa entender que la apertura de la información, es la regla y el secreto, o la reserva, la excepción (Ackerman & Sandoval, 2005).

La teoría sobre los derechos fundamentales reconoce que existen casos en que es posible construir “protecciones positivas” para las libertades fundamentales cuando la protección no es suficiente para garantizar el ejercicio del derecho³. Estas protecciones positivas suponen que el Estado y sus autoridades están obligados a hacer algo más para permitir que los ciudadanos ejerzan el uso de su derecho y,

³ El término “derecho a la información” implica que el “acceso a la información” es un derecho fundamental. En este sentido, el artículo 6 de la CPEUM señala lo siguiente: “...El derecho a la información será garantizado por el Estado. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases.” Esta modificación a la Constitución estableció el acceso a la información como un derecho fundamental, por lo que el acceso se entiende como el conjunto de mecanismos y procedimientos para obtener la información.

con ello, amplíen su margen de acción. En el caso que nos ocupa (acceso a la información), esta protección positiva se traduce en acciones específicas: la obligación de todas las autoridades de entregar la información (incluida la obligación de tener archivos administrativos actualizados), y la de publicar en Internet información relativa al ejercicio de los recursos públicos y los indicadores de gestión (López, 2009).

Debemos conceptualizar el derecho a la información como la cuarta gran ola de los derechos humanos⁴, equivalente a los derechos civiles, políticos y sociales. En el umbral del fin de la era industrial y con el advenimiento de la “sociedad de la información” el mundo necesita ajustar sus marcos constitucionales con objeto de incorporar los nuevos derechos universales a la información (Mark, B. 2002; citado en Ackerman y Sandoval, 2005).

En este sentido, hay una distinción crucial entre transparencia definida como una cuestión de “higiene pública” y el derecho a la información como un asunto de ciudadanía: Las reglas actuales sobre apertura gubernamental en la mayoría de los casos constituyen básicamente una cuestión de higiene pública. Esta regulación se orienta a aumentar la transparencia de la administración pública, con objeto de mejorar el control democrático y la rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno. En contraste, el derecho a la información en la mayoría de los casos constituye un elemento de ciudadanía. Mauricio Merino menciona que el derecho a la información debe ser entendido en términos del papel que juega en la sociedad y menciona que la transparencia sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos, es un instrumento cuyo explícito propósito es asegurar que las cosas ocurran respetando las reglas del juego (Merino, 2005).

⁴ En la literatura jurídica actual numerosas voces ya pregonan la aparición de una nueva gama de derechos relacionados con la era de la información. Según (Riofrío, J.C., 2013), resulta preciso encontrar la piedra de toque que distinga las diferentes generaciones. Siempre hay un *criterio objetivo* que marca a cada generación: los derechos de la primera generación eran más de corte individual, es decir consideran las libertades del individuo, los de la segunda son más sociales y programáticos (sociales, económicos y culturales), mientras que los de la tercera generación están más relacionados con los intereses difusos, la sociedad de la información que configuraría una cuarta generación de derechos humanos.

El derecho a la información tiene un impacto claramente positivo al menos en tres diferentes esferas de acción social: la política, la economía y la administración pública. En el ámbito político se contribuye a que los ciudadanos despierten políticamente y se involucren de forma más proactiva en las actividades gubernamentales. Esto permite que los ciudadanos se transformen de una población generalmente pasiva que sólo acude a las urnas en momentos específicos en actores que llamen a rendir cuentas a sus gobernantes y que participen en el diseño de las políticas públicas. Todo ello eleva el nivel del debate político y hace que el proceso de creación de políticas públicas sea mucho más productivo.

En el ámbito económico, la transparencia genera un clima de inversión más confiable al permitir a los actores económicos calcular dónde y cuándo podrán invertir con mayor seguridad. No es fortuito que el mercado viva y muera con base en la información. Aunque la opacidad y en general la “información desleal” puede resultar altamente rentable para algunos pocos, en realidad la salud del mercado en el largo plazo depende de un continuo y confiable flujo de información.

En el ámbito de la administración pública, la transparencia mejora el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos al obligarles a conducirse con mayor responsabilidad. Ello genera obvios controles a la corrupción al hacer más difícil de esconder acuerdos y acciones ilegales. Esto también repercute en un mejoramiento de la legitimidad y la confianza en el gobierno por parte del pueblo al permitir una mayor efectividad en la implementación de las políticas públicas.

2.2.2. El derecho a la información como derecho “llave”

El acceso a la información es una expresión de una cultura relativamente nueva en el contexto de las democracias modernas y de los ciudadanos que lo han transformado en derecho; un derecho que, por cierto, hace posible el ejercicio de

otros derechos (derecho llave), ya que solo con el acceso a la información se pueden ejercer otros derechos como por ejemplo, el acceso a la justicia y a la participación. En este sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),⁵ ha establecido que el acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter individual y social, como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. Como derecho individual, tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de voces, datos y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales⁶ lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

Por otra parte, el TEPJF⁷ señala que el acceso a la información como derecho colectivo o social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como un mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, afirma, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los

⁵ Texto publicado por el TEPJF en la Tesis P.54/2008.

⁶ En 1789, con la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano* se proclamó, entre otros derechos, la libertad de expresión, desde entonces considerada de especial importancia. Posteriormente, a mitad del siglo XX, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, los hombres y países libres proclamaron la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948. En el artículo XIX de esa Declaración se retomó la concepción original de la libertad de expresión, pero fue reformulada para ampliar su protección a los receptores de la información. Este texto, con ligeras modificaciones, fue retomado por la mayor parte de los tratados internacionales de derechos humanos, algunos de los cuales han sido firmados por México, particularmente el artículo 13 de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y artículo 19 del *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*, ambos instrumentos ratificados por el Senado mexicano mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981 (López, 2009).

⁷ Castelazo (2013) Ensayo: El acceso a la información como derecho fundamental, como parte del Diplomado sobre ética pública, transparencia y acceso a la información, impartido a servidores públicos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT/INAP.

ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2.3. Democracia y acceso a la información

Como señala Juan Ramón de la Fuente, la democracia es transparente o no es democracia, entonces, democracia y transparencia van de la mano en una relación armónica que ha sido impulsada, a su vez, por la globalización y por los múltiples procesos sociales que con ella han proliferado (De la Fuente, 2012).

Durante muchos años, las democracias occidentales vivieron sin la exigencia de acceso a la información. Sin embargo, en los últimos treinta años, democracia y transparencia han desarrollado una relación cada vez más penetrante, más poderosa y más armónica, hasta volverse una ecuación característica de la modernidad y la globalización. En el siglo XXI, casi no queda país democrático que no tenga o que no discuta la pertinencia de poseer una ley de transparencia.

Desde sus orígenes, el derecho a la información estuvo vinculado al cambio democrático en México, existe una clara y estrecha vinculación entre estos dos conceptos. Sin embargo, el origen es diferente, si bien la división de las élites y los actores políticos han jugado un papel importante en el origen de las leyes de acceso a la información, definitivamente en la mayoría de los casos la movilización de la sociedad civil ha sido la que ha llevado el rol preponderante. En cambio, en un proceso de transición democrática el papel preponderante lo han jugado las élites del gobierno ya que se pueden ver beneficiados por el cambio, esto es, porque a pesar de que las elecciones libres y justas merman la hegemonía de las élites al otorgarle el poder a las masas, estos procesos también abren un vasto futuro de oportunidades para aquellos que son capaces de adaptarse a la nueva situación democrática. Por lo tanto, el dirigir un proceso de transición democrática se encuentra claramente en el interés de algunos importantes miembros de las élites políticas. En cambio, las leyes de acceso a la información son un asunto diferente,

aunque en el largo plazo mejoran significativamente la gobernabilidad, estas no representan un beneficio inmediato para aquellos que detentan el poder, por lo que son propuestas que principalmente adopta la sociedad civil.

Hoy, en México cuando democracia y transparencia adquieren y profundizan un vínculo indisoluble, parece olvidarse aquella historia en la que el país se abocó, obsesivamente a la construcción de las reglas del juego electoral sin que la demanda de transparencia de la gestión gubernamental ocupara el espacio que merecía en el nuevo edificio político de México. Sólo cuando la democracia mexicana -o mejor dicho, la poliarquía - estaba ya en marcha en 1996, claramente se abrió paso la demanda social de transparencia y se llenó de contenido el derecho constitucional a la información.

Mauricio Merino menciona que “hay que reconocer que el principio que está detrás de la idea de la transparencia se desprende del desarrollo de la democracia liberal”. El acceso a la información pública es una de las condiciones sustantivas para incrementar la calidad de la democracia y para afirmar la capacidad de control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público. Sin embargo, lo cierto es que esa convicción democrática no se había convertido en un derecho plenamente garantizado en la mayor parte de los países con tradición democrática hasta finales del siglo XX (Merino, 2005).

¿Por qué la exigencia de transparencia es relativamente nueva?, se dice que la exigencia de transparencia nació como consecuencia de una reflexión de naturaleza económica, el proceso tiene su origen en la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. Por ello, los principales promotores de la transparencia, al menos en un principio, fueron

organismos económicos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial⁸.

2.2.4. La participación ciudadana y el acceso a la información

Los cambios organizacionales recientes que han experimentado los gobiernos del mundo apuntan hacia una nueva relación entre la sociedad y el Estado. Este nuevo esquema de negociación y diálogo, así como los flujos de información entre ambos, están transformando el significado de la acción de gobernar, haciéndolo evolucionar hacia una definición de gobierno como un proceso conjunto entre Estado y sociedad.

Las ganancias de la implementación de una ley de acceso a la información son evidentes, lo cual lleva a que los diversos actores de la sociedad civil tengan fuertes incentivos y empujen con decisión la adopción de las mismas. Las sociedades requieren saber qué se hace en sus gobiernos, cómo se toman decisiones, con qué criterios legales, administrativos, formales se llevan a cabo las políticas públicas. Se ha demostrado cómo la transparencia se vincula necesariamente con el ideal de una sociedad cuyos ciudadanos informados pueden participar en las decisiones y resultados de la política. En el caso mexicano, muchos de estos argumentos han sido utilizados para crear y defender la causa por la transparencia y por el acceso a la información pública en manos de agentes gubernamentales (López, 2000).

⁸ Según (Ackerman & Sandoval, 2005), no hay duda que los actores internacionales han creado un contexto altamente favorable para la adopción de las Leyes de Acceso a la Información (LAI). Existen al menos tres actores que han tenido una influencia considerable: 1. Organizaciones no gubernamentales (ONG) y las fundaciones a nivel internacional han otorgado recursos a las organizaciones de la sociedad civil que han peleado por este tipo de instrumentos en sus respectivos países. 2. La presión diplomática entre las diversas naciones. Prestos a presumir sus nuevas credenciales democráticas, con objeto de ser considerados como posibles miembros de la Unión Europea, las élites de los países del anterior bloque soviético se han mostrado dispuestas a apoyar e impulsar LAI en sus respectivas sociedades. La LAI mexicana también puede ser atribuida, en parte, a la intención de mejorar su presencia internacional frente a sus vecinos y socios comerciales norteamericanos. 3. La Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial también han presionado por mayor transparencia a lo largo del mundo en desarrollo. Este asunto es parte de una agenda va más allá del combate a la corrupción. Se ha dicho que con objeto de mejorar el clima de inversión en los países en vías de desarrollo, los gobiernos deben estar dispuestos a abrir sus cuentas y sus transacciones a los observadores externos. Es importante destacar que aquí el énfasis se pone más en el acceso a la información gubernamental por parte del sector privado que por parte de los ciudadanos comunes.

Este escenario requiere de una sociedad inquisitiva e interesada en los asuntos de gobierno. Durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, la sociedad mexicana aceptó mantenerse al margen de los asuntos del gobierno. Hasta hace muy poco, la división del trabajo asumida en el pacto de gobernabilidad no contaba con flujos de información importantes entre gobierno y sociedad. La sociedad sabía sólo lo que aquel quería comunicarle a sus gobernantes. Sin embargo, actualmente se ha reconocido que un déficit de transparencia puede ser muy costoso tanto política como económicamente. Políticamente porque diluye la posibilidad de que los sistemas democráticos puedan juzgar y corregir las políticas gubernamentales al esconder las actividades de grupos de presión y porque crea rentas al otorgar a aquellos con información algo con lo cual comerciar. Los costos económicos de la falta de transparencia son gigantes, afectando no sólo a la producción agregada sino también a la distribución de beneficios y riesgos. El costo más significativo es el de la corrupción, el cual afecta negativamente tanto la inversión como el crecimiento económico.⁹

La entrada en vigor de la LFTAIPG ha abierto nuevos cauces de acción para las organizaciones de la sociedad civil, no sólo por ser una herramienta importante para sus actividades sino por hacer presente en la agenda nacional el tema de la transparencia. Las organizaciones de la sociedad civil no sólo han sido copartícipes de la exigencia modernizadora, de la pluralidad y de una nueva cultura política, sino que se han convertido en actores importantes del proceso democratizador que vivimos al proponer iniciativas en favor de la transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Entre los aspectos más relevantes de la LFTAIPG, es importante subrayar el artículo 12 relativo a que las dependencias públicas están obligadas a informar a quién entregan recursos públicos y cuánto entregan, con lo que se buscó evitar un manejo discrecional de estos fondos y propiciar su vigilancia. Pero el control social sobre el uso de los recursos públicos y sobre la toma de decisiones de los funcionarios gubernamentales, sólo es posible en el marco de una nueva relación entre la

⁹ Ídem.

sociedad y el gobierno. Este esfuerzo es el que se observa en la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, a través de la cual se les reconoce plenamente como interlocutoras en el diseño e implementación de políticas públicas, y como instancias apropiadas para recibir y hacer uso de recursos públicos en el desarrollo de sus tareas (Marván, 2002).

De acuerdo a la Encuesta sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental (EDAI)¹⁰, el 84.3% de la población mexicana tienen interés en saber qué hace el gobierno y más de 60% dice conocer o ha escuchado hablar del IFAI, como la instancia para interponer procedimientos de acceso a la información. El estudio de opinión muestra, respecto al conocimiento y relevancia del derecho a solicitar información pública, que 86.7% de la población ha escuchado que cualquier persona tiene derecho a conocer la información pública gubernamental, y el 60.4% opina que el derecho de acceso a la información ayuda a los gobiernos a ser más transparentes.

De acuerdo con los resultados sobre las preferencias de la información pública, el 86.2% respondió tener interés en conocer más sobre los servicios de escuelas y hospitales de su comunidad; el 85.8 % indicó tener interés sobre los apoyos que existen en caso de ser víctima de la delincuencia; 78.2% manifestó que desea conocer más sobre medio ambiente y recursos naturales y 75% señaló su interés por conocer el gasto de recursos públicos. Sobre las prácticas en el acceso a la información y quienes han presentado una solicitud de información, 68.4% respondió que sí le entregaron la información que solicitó; 60.6%, que los plazos que marca la ley para atender una solicitud son adecuados; 60%, que el trámite fue sencillo, y 95.8%, que la información recibida fue de utilidad. Resulta interesante destacar que 80.7% de la población muestra interés por recibir capacitación para ejercer su derecho a la información¹¹. Sin embargo y a pesar de estos datos, según

¹⁰ Publicada en http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/EDAI_AnalisisBasesExpandidas_Resultados.xlsx, [Accesado el 18 de octubre de 2014].

¹¹ La encuesta sobre Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental (EDAI), se publica en la dirección electrónica: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Estudios.aspx [Accesado el 18 de octubre de 2014]

Juan Ramón de la Fuente, en medio de la transparente euforia en la que estamos inmersos, la información de la que disponen los grandes sectores de la población, la masa de la población, es de una pobreza asombrosa, y su participación efectiva es, en consecuencia, limitada. En este sentido, México obtuvo su calificación más baja en 2011, después de diez años de ser evaluado de acuerdo al Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (De la Fuente, 2012).

Quizá lo más importante de los últimos años es que la transparencia se ha incorporado de manera paulatina a las reglas y las prácticas de convivencia de las sociedades democráticas. Esto es, forma parte de esa moralidad social efectiva y mejor aún, que la iniciativa ciudadana sea recogida por la clase política. Lo anterior es una muestra inobjetable de que en México está emergiendo cada vez con más ímpetu, ciudadanía activa, participativa, creativa y exigente.

2.2.5. El papel de los servidores públicos en el acceso a la información.

La transparencia previene la corrupción y ayuda al cumplimiento de los objetivos de las instituciones. Sin embargo, implica grandes retos para las y los servidores públicos ya que se requiere implementar procedimientos administrativos que si no están bien diseñados, se puede reducir la capacidad de una institución no solo para atender las necesidades de información de la sociedad sino también para llevar a cabo su propias funciones. Los procedimientos por medio de los cuales el público puede solicitar y obtener información de las instituciones públicas implican un costo en recursos humanos y materiales que podrían usarse en las actividades sustantivas de la institución. También la preocupación constante por documentar y justificar las decisiones puede parecer demasiado difícil para los servidores públicos.

Un gobierno abierto o transparente es condición necesaria, más no suficiente para lograr una plena rendición de cuentas. No basta con que los servidores públicos no oculten la información que manejan. La rendición de cuentas implica una actitud

proactiva hacia la información pública y exige que los servidores públicos periódicamente informen, expliquen y presenten en un lenguaje accesible al público lo que están haciendo.

Hay al menos cuatro diferentes áreas en las cuales las solicitudes de acceso a información pública generan costos: búsqueda, revisión, reproducción y envío. Aunque por supuesto existen servidores públicos que a nivel individual han sido pioneros en la tendencia hacia la libertad de información, los líderes gubernamentales en su conjunto en general no favorecen el acceso a la información, simplemente porque no está en su interés inmediato impulsar este derecho (Ackerman & Sandoval, 2005).

2.3. La transparencia

En administración pública, transparencia sería visibilidad y lo contrario sería “opacidad”. En todo caso, la transparencia pretende que la función pública se visibilice. Por lo tanto, se espera que el gobierno favorezca el acceso a la información como garantía del derecho de todo ciudadano a saber lo que está pasando al interior de las instituciones públicas. Para un sistema político, transparencia significa, la prueba de su apertura y la adopción de una cultura democrática participativa.

Sobre el concepto de transparencia, Mauricio Merino afirma: “el concepto está todavía en formación y son muchas más las dudas que despierta que las certezas que genera”. Hoy se debaten los alcances de la legislación que busca aumentar la transparencia. ¿Se debe obligar sólo al Estado a proporcionar información o también a entes privados de “interés público”? ¿Dónde se encuentran los límites de la exigencia de transparentar la vida pública? Una buena parte del debate sobre el papel, los alcances y el ámbito de la transparencia se debe a esta indeterminación conceptual. De ahí la importancia de intentar elucidar el papel específico que desempeña la transparencia en un gobierno democrático (Merino, 2005b).

La transparencia abre al escrutinio público las acciones, planes, programas, expedientes, manejo de recursos y el desempeño de las autoridades gubernamentales y los entes públicos, es una condición necesaria, para que cristalice una auténtica rendición pública de cuentas, la cual supone a su vez que los entes públicos no sólo informen, sino que expliquen y justifiquen su actuación y desempeño ante los ciudadanos, y en caso de detectarse desviaciones o irregularidades, debe concluir en una sanción. Es decir, la rendición de cuentas involucra por tanto, el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar (transparentar) todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder. Adicionalmente a su dimensión informativa (preguntando por hechos) y su dimensión argumentativa (dando razones y formando juicios), la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo. Quiere decir, en esencia: hacer valer la ley. Ello implica que los actores que exigen cuentas “eventualmente” también “castigan” el comportamiento impropio de servidores públicos (O’Donnell 1994: 61 en Schedler, 2008).

La transparencia, de acuerdo a (Richard, 2004) también se define en términos generales como “dejar que la verdad esté disponible para que otros la vean sin tratar de ocultar o alterar los hechos para poner las cosas bajo una mejor luz”. Sin embargo, este entendimiento, que es básicamente pasivo, está cambiando. En la actualidad transparencia significa “apertura activa” (*active disclosure*); los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen (Aguilar, 2008).

2.3.1. Funciones de la transparencia

Las principales funciones específicas de la transparencia son las siguientes¹²:

¹² Ídem

1. Evaluación de los gobernantes. La transparencia permite, en una democracia representativa, a los electores premiar o castigar el desempeño de sus gobernantes y representantes.
2. Rendición de cuentas. Está asociada con la transparencia, como señala Merino “no basta el compromiso ético de los funcionarios con la rendición de cuentas, sino que es necesaria la construcción de reglas del juego que auspicien y garanticen el proceso de apertura de la información y la garantía de que, efectivamente, se cumplan”.
3. Control del poder público. Bentham mencionaba que el primer beneficio de la publicidad era contener a los funcionarios públicos y a los políticos electos dentro de sus obligaciones: “cuanto más expuesto está el ejercicio del poder político a un sin número de tentaciones, tanto más poderosos motivos conviene dar a los que están revestidos con él para desecharlas” (Jeremy, 1999 citado en Schedler, 2008).
4. Fortalecer a la autoridad pública. La transparencia sirve para generar confianza en el electorado y aumentar la posibilidad de que el pueblo consienta las políticas adoptadas. Un gobierno transparente no sólo es más legítimo y más fuerte sino que a menudo es fiscalmente más poderoso que uno opaco.
5. Detección y corrección de errores. Se trata de una forma particular a través de la cual la transparencia fortalece a los gobiernos, mejora su capacidad cognoscitiva.

2.3.2. Los retos de las instituciones para ser transparentes

Uno de los principales factores en el desempeño de una organización radica en un adecuado flujo de la información entre los miembros que la integran. Las decisiones

equivocadas por falta de información pueden ser resultado de un mal diseño organizacional, esto se vuelve especialmente grave cuando se trata de organizaciones públicas, ya que una mala decisión puede tener consecuencias insospechadas que pueden influir en la ingobernabilidad del Estado.

Desde la perspectiva organizacional, la transparencia es positiva para el desempeño de las instituciones, sin embargo, su puesta en práctica no es sencilla e implica costos. Existen diversas variables que intervienen en el proceso de cambio en una institución compleja: los símbolos y “formas aceptadas de hacer las cosas”, sus rutinas y procedimientos administrativos, estilos de liderazgo, capacidad de tomar decisiones y, por supuesto, los intereses particulares de los individuos que trabajan en la organización en todos sus niveles. La complejidad del proceso hace que sea imposible apresurarlo y controlarlo en detalle.

Cuando hablamos de transparencia y acceso a la información del gobierno, pensamos en un derecho democrático. Sin embargo, la transparencia no es una “condición natural” de las organizaciones gubernamentales; las burocracias no nacen transparentes, mucho menos en tradiciones gubernamentales como la mexicana. Por eso, la transparencia debe construirse e implementarse con una visión de largo plazo con objetivos: legales, reglamentarios, políticos, organizacionales, educativos, culturales, dentro y fuera de las instituciones del Estado.

El cambio de las instituciones presenta dos dimensiones diferentes y es necesario trabajar sobre ambas para lograr transformaciones reales. La primera, se refiere a cambiar las normas y procedimientos, tal y como se plasman en los reglamentos internos y manuales de operación y la segunda, consiste en modificar las actitudes de servidores públicos y la forma de hacer las cosas. Es decir, no basta con tener una buena normatividad, se requiere de una transformación de la cultura del servicio público y de la sociedad en su conjunto.

En este sentido, en México se ha creado un nuevo entramado jurídico y se dice que es de los más innovadores del mundo. Sin embargo, el gran reto es su eficaz implementación. De ahí que junto con las leyes debe haber también un enorme esfuerzo educativo porque desde ahí la transparencia puede adquirir su verdadera pertinencia, como referente ético y como expresión de un nuevo civismo de libertades y de las responsabilidades (De la Fuente, 2012).

Existen múltiples áreas de oportunidad para mejorar el quehacer institucional hacia un gobierno y una sociedad abierta, liberal y republicana, que honre los valores de dicha ética pública, sobre todo en aquéllos referidos a las libertades, equidad, respeto a la diferencia, solidaridad social, tolerancia, justicia, inclusión y honestidad.

Puede aludirse que la infraestructura ética se apoya en tres pilares básicos: la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas, por ello, para lograr impactos relevantes en estos temas, (disminuyendo de forma paralela sus opuestos: opacidad, deshonestidad, falta de rendición de cuentas) que son déficits democráticos por superar, se hace necesario impulsar las acciones, políticas públicas, leyes y normas, diseños y estructuras organizacionales, planes, programas diversos, códigos de ética y de conducta de servidores públicos, programas de impulso a valores, mayor accesibilidad a la información pública y conectividad a Internet, entre otros, a fin de combatir estos flagelos de forma integral.¹³

La política de transparencia en México requiere dar un paso importante: pasar de la construcción normativa de la política a una política que estratégicamente dirija la implementación de dicha transparencia en el ámbito organizacional. La construcción de la ley de acceso a la información fue confrontando diversos dilemas de diseño y negociación, para culminar con un modelo muy ambicioso pero con obvios

¹³ Castelazo J. Ensayo “El derecho a la información” como parte del Diplomado en Ética Pública, Transparencia y Acceso a la Información, dirigido a servidores públicos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), llevado a cabo de agosto a diciembre del año 2014 por el Instituto Nacional de Administración Pública y la Unidad de Enlace de la SEMARNAT.

problemas para su implementación. Por ello, las soluciones organizativas de implementación y construcción en lo concreto de la política están aún en construcción y requieren de una reflexión y evaluación continuas que permitan dar dirección a los siguientes pasos por dar.

2.3.3. Obligaciones de transparencia

Según (Zaldívar y Cruz., 2011), la transparencia se puede dividir en tres etapas, dependiendo del nivel de utilidad para la ciudadanía:

1. Transparencia para saber (primera generación). Se caracteriza por acceder a la información que genera el gobierno para conocer la actuación pública y exigir rendición de cuentas.
2. Transparencia para resolver (segunda generación). El Gobierno publica información que sirve para la resolución o prevención de problemas públicos y sirve para que la ciudadanía tome mejores decisiones sobre bienes y servicios públicos.
3. Transparencia para resolver en colaboración (tercera generación). Implica que el gobierno cuente con una plataforma con información abierta de interés ciudadano y hay una colaboración entre gobierno y ciudadanos para resolver los problemas de interés público.

El concepto de “obligaciones de transparencia” debemos entenderlo como de primera generación y es la obligación legal que tiene el gobierno de publicar y actualizar cierto tipo de información. En el año de 2002, con la publicación de la LFTAIPG, por primera vez se estableció un mecanismo para permitir la rendición de cuentas directa entre las autoridades y los ciudadanos. El artículo 7 de dicha ley establece que todos los sujetos obligados “deben publicar en una forma que facilite su uso y comprensión por las personas” información completa sobre:

- I. Su estructura orgánica;*
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;*
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;*
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;*
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;*
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;*
- VII. Los servicios que ofrecen;*
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;*
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;*
- X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;*
- XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;*
- XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;*
- XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:*

- a) *Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;*
- b) *El monto;*
- c) *El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y*
- d) *Los plazos de cumplimiento de los contratos;*

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

Adicionalmente, los artículos 8, 9, y 12 de la misma LSTAIPG señalan lo siguiente:

Artículo 8. El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

Artículo 9. La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten. Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto

Artículo 12. Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

2.3.4 Transparencia focalizada o pro-activa (segunda generación)

La transparencia focalizada es de segunda generación y se refiere a la publicación de información socialmente útil, que sirve para que las y los ciudadanos tomen decisiones mejor informados sobre trámites, servicios o aspectos que afecten su vida cotidiana, para prevenir riesgos públicos o solucionar problemas desde la esfera social.

La maduración de las políticas de acceso a la información han generado un debate sobre cómo se puede lograr una mayor efectividad y un beneficio más amplio para la sociedad derivado de la transparencia. La apertura general de toda la información del gobierno a las y los ciudadanos sin duda es un avance; sin embargo, la apertura generalizada debe focalizarse, de tal forma que determinados procesos, trámites, así como sectores sociales específicos puedan mejorar y beneficiarse de la transparencia.

La transparencia focalizada o transparencia pro-activa es una respuesta a la necesidad de obtener beneficios específicos, así como a la demanda de un mayor orden en la información que ofrece el gobierno, esto requiere que el gobierno estandarice y publique información que busque resolver un problema social concreto, así como estimular los mecanismos del mercado para lograr un beneficio social específico.

Con la transparencia focalizada, se buscan objetivos específicos, se espera beneficiar a una audiencia concreta mediante la publicación de un espectro de información bien definido, a través de medios de comunicación útiles para los propósitos establecidos. Se busca adelantar la demanda ciudadana por

información, haciendo públicos de forma pro-activa los datos que en manos de los ciudadanos generan incentivos y comportamientos de mercado benéficos para la sociedad. En este sentido, la Secretaría de la Función Pública, en el año 2012, dio a conocer los siguientes objetivos de la Administración Pública Federal, como parte de la transparencia focalizada:¹⁴

- Transparentar la gestión pública, mediante la solución a problemas públicos y disminuir riesgos a la ciudadanía.
- Mejora en la gestión pública, mediante la satisfacción ciudadana en bienes y servicios públicos.
- La transparencia focalizada es información socialmente útil proporcionada para reducir la corrupción, mejorar los servicios públicos y/o evitar riesgos a la salud y seguridad de la población y en algunos casos proteger los derechos civiles.
- La acción del gobierno no debe limitarse a cumplir las normas mínimas que regulan el acceso a la información pública. El reto del gobierno es transitar a una segunda generación en la transparencia publicando de manera proactiva información de valor.
- Es necesario utilizar la información como un recurso estratégico para el cumplimiento de los fines del gobierno.
- La información socialmente útil o focalizada debe dirigirse a la atención de aquellos asuntos públicos que se consideren prioritarios.

2.4. La rendición de cuentas

Existe un consenso notable acerca de la relevancia democrática de la rendición de cuentas. Sin embargo, las discusiones sobre el tema, muchas veces no ofrecen definiciones explícitas del término. Más bien, se desarrollan con base en un entendimiento.

¹⁴ Programa Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas, 2006-2012, publicado en <http://www.rendiciondecuentas2006-2012.gob.mx/> [Accesado el 11 de diciembre de 2014].

Algunos autores como Hickok, 1995 y Kenney, 2003; citados en (Schedler, 2008) definen el concepto de *accountability*, de manera formal y lo vinculan con la noción de *answerability* sinónimo más cercano a la rendición de cuentas ya que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable. *Accountability* se traduce como control, fiscalización y/o como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la *rendición de cuentas*. En este sentido, una definición enciclopédica de rendición de cuentas, es “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones” (Schedler, 2008).

La rendición de cuentas incluye tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones. Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo– convierten a la rendición de cuentas en un concepto que incluye vigilancia, auditoría, fiscalización o penalización, y todos pretenden domesticar el ejercicio del poder¹⁵.

La noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y servidores públicos de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por el otro, incluye la capacidad de sancionarlos en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*). La rendición de cuentas involucra por tanto, el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder¹⁶. Por lo tanto, en el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra-argumentos (Schedler, 2008).

¹⁵ Ídem

¹⁶ Los dos aspectos de la responsabilidad se refieren tanto a decisiones pasadas como futuras. Los actores políticos que rinden cuentas tienen que responder no solamente por lo que han hecho (rendición de cuentas retrospectiva) sino también por lo que piensan hacer (rendición de cuentas prospectiva). Ver también (Marvall, 1999)

La demanda por la rendición de cuentas y la demanda por hacer transparentes hechos y razones, surge por la opacidad del poder. Los elementos de la rendición de cuentas son el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios (transparentar). Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder, (Maravall, 1999; citado en Schedler, 2008). Es decir, la rendición de cuentas va más allá de acceder a la información y de transparentar sino que también implica la exigencia de cuentas y las tareas de monitoreo y vigilancia.

En México, actualmente la rendición de cuentas se centra principalmente en transparentar la gestión pública. En nombre de la rendición de cuentas, se exponen metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, gastos y organigramas, direcciones postales y correos electrónicos, etcétera. Muchas veces, la rendición de cuentas se agota hacia la publicación de los informes y las estadísticas, que las instituciones quieren y/o pueden publicar, sin que esto necesariamente se traduzca en transparentar las acciones de los servidores públicos y menos en informar a los ciudadanos sobre la justificación de dichas acciones.

La responsabilidad por juzgar a la política bajo criterios políticos y morales recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos. En los ámbitos administrativo y financiero, las tareas de rendición de cuentas muchas veces se encomienda a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción (Schedler, 2008).

2.5. Normatividad sobre transparencia y acceso a la información

2.5.1. La CPEUM y sus reformas

En el siguiente cuadro, se resumen las reformas a la CPEUM que se han realizado del año 2007 al año 2014 en materia de transparencia y acceso a la información:

Decreto	Reforma	Artículos	Fecha
Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.	Reforma en materia de transparencia. Otorga autonomía constitucional al organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales. Amplía los sujetos obligados. Establece las bases de transparencia para las entidades federativas	Se reforman y adicionan los artículos 6o., 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122.	07-02-2014
Se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Reconoce constitucionalmente los derechos humanos de las personas y establece las garantías para lograr su efectiva protección. Incorpora disposiciones en materia de derechos humanos que den cumplimiento a los tratados internacionales de los que México sea parte.	Se reforman y adicionan los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 y 105.	10-06-2011
Se adiciona un segundo párrafo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Incorpora el derecho de toda persona a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición.	Artículo 16	01-06-2009
Se adiciona la fracción XXIX-O al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Establece la facultad expresa del Congreso para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.	Artículo 73	30-04-2009
Se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Establece los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información, por los que se regirán la Federación, los estados y el Distrito Federal.	Artículo 6o.	20-07-2007

El 20 de junio de 2007, se publicó una nueva reforma al artículo 6º de la CPEUM en el que se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones donde se establece la responsabilidad de la Federación, los Estados y el Distrito Federal, quedando de la siguiente forma:

“Artículo 6o. -...Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

- VI. *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 o morales.*
- VII. *La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.” Los artículos transitorios respectivos establecieron lo siguiente:*

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto.

Tercero.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.”

En mi opinión, las modificaciones al artículo 6º constitucional que se dieron en el año 2007, fueron el inicio de una serie de esfuerzos para favorecer dos derechos: el acceso información, y la protección, corrección y acceso a datos personales, sin importar si tal información se encuentra en cualquiera de los tres niveles de gobierno (federal estatal y municipal) y surgieron como una necesidad de homogenizar los principios y mecanismos que fueron implementados en la federación desde el año 2003 con la entrada en vigor de la LFTAIPG, en concordancia con las leyes que estaban operando para ese entonces (año 2007) en las entidades federativas. Lo

anterior, obligó los Congresos de las entidades federativas a modificar sus leyes de acceso a la información. Antes de estas modificaciones, cada entidad federativa tenía sus particularidades y en algunos casos, se exigía a los ciudadanos acreditar el interés por su “derecho” a la información, además de que los órganos especializados no necesariamente contaban con autonomía operativa. Además de que, estados como Tabasco, Hidalgo, Oaxaca aún no empezaban a operar sus leyes en esta materia. Actualmente todos los estados cuentan con una ley de transparencia y acceso a la información y al menos durante los últimos 5 años se han ido modificando en respuesta a los principios que establecen las reformas antes señaladas. Sin embargo, la reforma de la CPEUM que se llevó a cabo en el año 2007, no alcanzó para reducir las asimetrías del ejercicio del derecho a la información en México, por ello, desde entonces se venía discutiendo la necesidad de impulsar otra modificación a la Constitución que incluyera entre otras cosas la autonomía de los órganos garantes. Es así que en febrero del año 2014, se llevaron a cabo nuevamente modificaciones a la CPEUM que se pueden resumir de la siguiente forma:

- Se otorgó autonomía constitucional a los organismos garantes del acceso a la información. La actuación de los servidores públicos de estos organismos deberá ser con toda libertad y con absoluto apego a la legalidad, privilegiando siempre el interés público y el principio de máxima publicidad que establece la Constitución, ya que no tendrán compromiso alguno con el gobierno en turno.
- Se dieron atribuciones al IFAI para resolver asuntos de transparencia y acceso a la información en los tres poderes de la Unión, así como en los órganos autónomos y todas aquellas personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos federales, lo que incluye partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y fondos públicos.

- Se facultó al IFAI para actuar como una segunda instancia para los solicitantes que no estén conformes con las resoluciones de los órganos garantes de las entidades federativas. Esto implica que se establece una nueva relación entre el IFAI y los órganos garantes de las entidades federativas.
- El IFAI construirá un Sistema Nacional de Transparencia, lo cual ayudará a tener un mismo “standard” de transparencia sobre la acción del gobierno y la cuenta pública.
- Se establece que el Congreso deberá publicar tres leyes generales, una en materia de acceso a la información, otra en materia de archivos y una más en materia de protección de datos personales.
- Se amplió y definió el espectro de sujetos obligados, ya que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. Con ello, se establece la obligación de que todos los sujetos obligados “deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones”.

2.5.2. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)¹⁷

La LFTAIPG fue publicada al 11 de junio de 2002 y entró en vigor un año más tarde, tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los Órganos Constitucionales Autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal. Entre los objetivos de la misma se encuentra el de promover la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de información que generan los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de dichos sujetos; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, así como manejar la organización, clasificación y manejo de los documentos.

Los principales aspectos que enmarcan a la LFTAIPG son, la forma de mejorar la organización, clasificación¹⁸ y manejo de los documentos; el principio de publicidad; el periodo de reserva; el ámbito de aplicación; la publicidad de información sin que medie solicitud, el costo de la información; el periodo de resolución a una solicitud; el recurso de revisión; el control judicial; las responsabilidades y sanciones.

2.5.2.1 Principio de máxima publicidad y requisitos para solicitar información

El artículo 6 de la LFTAIPG establece: *“En la interpretación de esta Ley y de su Reglamento, así como de las normas de carácter general a las que se refiere el Artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad*

¹⁷ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg.htm> (Accesado 18 de diciembre de 2014).

¹⁸ El artículo 27 del Reglamento de la LFTAIPG, establece que al clasificar expedientes y documentos como reservados o confidenciales, los titulares de las unidades administrativas deberán tomar en consideración el daño que causaría difusión a los intereses tutelados en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley. Adicionalmente, el Lineamiento Octavo de los “Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la administración pública federal” establece: “ Al clasificar la información con fundamento en alguna de las fracciones establecidas en el artículo 13 de la Ley, no será suficiente que el contenido de la misma esté directamente relacionado con las materias que se protegen en dicho artículo, sino que deberá también considerarse la existencia de elementos objetivos que permitan determinar si la difusión de la información causaría un daño presente, probable y específico a los intereses jurídicos tutelados por dicho precepto”.

de la información en posesión de los sujetos obligados”. En este sentido, el principio de máxima publicidad implica que la negación de información por parte de las autoridades, siempre deberá tener una justificación robusta, este principio ordena a las autoridades revelar la información solicitada en casos dudosos, de tal suerte que en esos supuestos el principio de máxima publicidad debe inclinar la decisión a favor de dar un mayor peso al derecho de acceso a la información.

Para facilitar el acceso a la información, el principio de máxima publicidad se complementa con el contenido del artículo 40 de la LFTAIPG que señala:

“Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener:

I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;

II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;

III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y

*IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio...*En el último párrafo dice: *En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.*

2.5.2.2. Funciones de las Unidades de Enlace

La LFTAIPG contempla la creación y conformación de dos figuras fundamentales para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y para la

sociedad en su conjunto; se trata de las UE y de los Comités de Información (CI). Las UE son oficinas internas de las dependencias y entidades que están encargadas de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información. El proceso de solicitud de información está diseñado para empoderar al ciudadano y defender su derecho a saber, este proceso también ha evolucionado para ser más simple, en este sentido, el papel que juegan las UE es preponderante. De la capacidad operativa y del buen desempeño basado en el profesionalismo, capacidad, calidad y compromiso de los servidores públicos que conforman estas figuras, depende en gran medida que el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas se conviertan cada vez más en factores fuertes, sólidos y fundamentales para la consolidación democrática de nuestro país.

El artículo 28 de la LFTAIPG establece las funciones de dichas UE, las cuales consisten en:

- I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;*
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;*
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;*
- IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;*
- V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;*
- VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;*
- VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y*
- VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.*

Adicionalmente, las UE realizan las siguientes funciones:

1. Fungen como ventanillas de atención ciudadana, ya que no son pocas las ocasiones en que las y los ciudadanos acuden a éstas para requerir información o alguna orientación.
2. Promueven acciones de capacitación para las y los servidores públicos y en ocasiones también realizan estas acciones para la ciudadanía¹⁹.
3. Requieren aclaraciones cuando las solicitudes presentadas por la ciudadanía no son claras y auxilian en la elaboración de sus solicitudes.
4. Orientan a las y los ciudadanos cuando su solicitud de información no es de su competencia.
5. Son parte del Comité de información (CI) y por ser la UE el contacto directo con las Unidades Administrativas, con las y los ciudadanos y con el IFAI, les corresponde, realizar la mayor parte de las funciones de dicho CI.²⁰

Resulta fundamental que la UE, con base en distintas acciones, favorezca el principio de publicidad, los servidores públicos, tanto el titular como aquellos servidores públicos habilitados, deben otorgar todas las facilidades para que cualquier persona pueda ejercer su derecho de acceso a la información. La importancia de la UE radica entonces de manera fundamental en el ámbito de su función social, es la responsable de que el usuario reciba la información que solicitó, o en su defecto, reciba una explicación del por qué la información solicitada fue considerada como reservada o confidencial y por tanto, no pudo entregársele; y sustantivamente se constituye ante la sociedad como la instancia a través de la cual

¹⁹ Función establecida en el Manual de Aplicación General en Materia de Transparencia y Archivos, 2012, publicado en. <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/ssfp/upmgp/manuales-administrativos.html> [Accesado el 26 de marzo de 2015].

²⁰ Las funciones del CI se establecen en el artículo 29 de la LFTAIPG.

se cristaliza el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, incluyendo el acceso y/o corrección de datos personales.

2.5.3 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

La modificación a la CPEUM en febrero de 2014, obedeció al propósito central de renovar los mecanismos de acceso a la información pública y protección de datos personales, a través de la implementación de un sistema integral en la materia que garantice, homogéneamente, los alcances de dichos derechos en México. El núcleo de dicha reforma constitucional es el ciudadano y prevé que el Congreso de la Unión expida una ley general reglamentaria del artículo 6º constitucional, en la que se desarrollen los principios y bases generales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

Las razones que motivaron dicha reforma fue la existencia de una legislación diversa, asimétrica y la existencia de fragmentación o dispersión normativa, provocando un ejercicio ineficiente y diverso del derecho de acceso a la información, así como antinomias en cuanto a las obligaciones de transparencia. Por lo que la reforma busca dotar de uniformidad, armonización, estandarización legislativa, regulación pertinente e integral, a fin de evitar desequilibrio normativo y criterios contradictorios, consolidar criterios uniformes, establecer un piso mínimo y parejo en el ejercicio de este derecho fundamental, así como asegurar que sea un derecho igual para todos y un deber igual para todos los niveles de gobierno.

Con fecha 18 de marzo de 2015, la cámara de senadores aprobó el decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), posteriormente, el 16 de abril del mismo año, dicha Ley fue aprobada por la cámara de diputados, misma que entró en vigor el 5 de mayo del mismo año. En dicha Ley se contempla lo siguiente:

- Desarrolla los principios, bases generales y procedimientos en la materia.

- Garantiza a cualquier persona el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, en la federación, en las entidades federativas, en el Distrito Federal y en los municipios.

- Establece las disposiciones que se constituyen como los criterios generales en materia de transparencia y acceso a la información.

- Sujeción de todos los órdenes de gobierno a lo previsto en la ley general, con el fin de lograr una adecuada armonización y homogeneidad en su aplicación a nivel nacional.

- Homogeneizar la publicidad de información mediante la emisión de disposiciones generales.

- Adecuación de las leyes de las entidades federativas y del Distrito Federal a lo previsto en la ley general, para garantizar la transparencia y el acceso a la información en los tres niveles de gobierno.

La LGTAIP se integra de 216 artículos y 13 transitorios, a continuación se resumen los contenidos de los artículos que tienen más relación con la operación de las Unidades de Enlace:

- I. Sujetos obligados. Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades Federativas y los municipios.

II. Principales objetivos:

- ✓ Distribuir competencias entre los organismos garantes de la federación y las entidades federativas,
- ✓ Establecer las bases mínimas y condiciones homogéneas para garantizar el derecho de acceso a la información,
- ✓ Regular medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los organismos garantes,
- ✓ Establecer la información de interés público que debe difundirse proactivamente,
- ✓ Regular el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales,
- ✓ Fomentar la participación ciudadana y la rendición de cuentas,
- ✓ Implementar mecanismos para garantizar el cumplimiento y la aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan.

III. Derechos humanos. El derecho humano de acceso a la información comprende: solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

IV. Información accesible. Lenguaje sencillo para cualquier persona y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas.

- V. Obligación de documentar acciones. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. Se presume que la información debe existir si se refiere a las facultades y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables.
- VI. Designación de responsables. Las UE serán Unidades de Transparencia (UT) cuyos titulares dependerán directamente del titular del sujeto obligado y preferentemente deberán con experiencia en la materia.
- VII. Sistema Nacional de Transparencia. Estará integrado por: IFAI, Organismos garantes de las entidades federativas, Auditoría Superior de la Federación, Archivo General de la Nación e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
- VIII. Comités de transparencia (CT). Los CI serán llamados Comités de Transparencia y sus integrantes no podrán depender jerárquicamente entre sí, tampoco podrán reunirse dos o más de estos integrantes en una sola persona. Ante la inexistencia de información, el CT ordenará, siempre que sea materialmente posible, que se genere o se reponga la información en caso de que ésta tuviera que existir en la medida que deriva del ejercicio de sus facultades. El CT Notificará al Órgano Interno de Control o equivalente del sujeto obligado quien, en su caso, deberá iniciar el procedimiento de responsabilidad administrativa que corresponda.
- IX. Unidades de Transparencia (UT). Deberán hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la LGTAI.
- X. Obligaciones de transparencia. Se publicará información que se describe en 48 fracciones. Adicionalmente, se señalan obligaciones de transparencia específicas a diferentes sujetos obligados: organismos autónomos, fideicomisos,

poderes ejecutivo, legislativo y judicial, entidades federativas, municipios y sindicatos.

Cualquier persona podrá denunciar ante los organismos garantes, la falta de publicación de las obligaciones de transparencia previstas en los artículos 70 a 83 de la LGTAIPG y demás disposiciones aplicables en sus respectivos ámbitos de competencia.

- XI. Clasificación de información. La información clasificada como reservada, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. Excepcionalmente, se podrá ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño.
- XII. Mecanismos para solicitar información. Las solicitudes de información podrán realizarse de las siguientes formas:
 - ✓ Solicitud de acceso a información ante la UT, a través de la plataforma nacional,
 - ✓ Personalmente, en las oficinas designadas para ello,
 - ✓ Por correo electrónico, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional.
- XIII. Procedimientos. La UT podrá requerir al solicitante, por una sola vez y dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días, indique otros elementos o corrija los datos proporcionados. Asimismo, podrá ampliarse hasta por diez días más, el plazo de respuesta.
- XIV. Medidas de apremio. Los organismos garantes, podrán imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, amonestación pública o multa,

de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el área geográfica de que se trate, las multas no podrá ser cubiertas con recursos públicos. Si a pesar de las medidas de apremio no se cumple con la determinación del organismo garante, se requerirá el cumplimiento al superior jerárquico, de persistir el incumplimiento, se aplicarán sobre el superior jerárquico las medidas de apremio.

XV. Causas de sanción.

- ✓ Falta de respuesta a las solicitudes de información en los plazos señalados,
- ✓ Actuar con negligencia, dolo o mala fe,
- ✓ Usar, sustraer, divulgar, ocultar, alterar, mutilar, destruir o inutilizar, total o parcialmente, sin causa legítima,
- ✓ Entregar información incomprensible, incompleta, en un formato no accesible, una modalidad de envío o de entrega diferente a la solicitada previamente por el usuario,
- ✓ No actualizar la información correspondiente a las obligaciones de transparencia en los plazos,
- ✓ Declarar con dolo o negligencia la inexistencia de información,
- ✓ No documentar con dolo o negligencia, el ejercicio de sus facultades, competencias, funciones o actos de autoridad,
- ✓ Denegar intencionalmente información que no se encuentre clasificada,

- ✓ No desclasificar la información como reservada cuando los motivos que le dieron origen,

- ✓ No atender los requerimientos establecidos en la presente Ley, emitidos por los organismos garantes, o no acatar sus resoluciones.

La transparencia y acceso a la información en México, han ido evolucionando en los últimos años rápidamente, desde el año 2002 hasta la fecha, se ha ido modificando la normatividad. Sin embargo, el proceso es largo, ya que la aplicación de las normatividad implica una transformación cultural tanto de las y los servidores públicos como de la sociedad en su conjunto. En este sentido, la implementación de la LGTAIPG representa un gran reto, pero a la vez una gran área de oportunidad. En este proceso, las UE²¹, tienen un papel fundamental no solo porque son en enlace entre las instituciones y la sociedad y ante el organismo garante, sino porque son los actores más importantes en la implementación de políticas públicas sobre transparencia y acceso a la información. En el siguiente capítulo se hace un análisis de las políticas públicas que se implementan en el presente sexenio (2012-2018) a través del PGCM y cómo participan las UE en cada una de éstas.

²¹ En la LGTAIPG se establece que las UE pasarán a ser Unidades de Transparencia.

Capítulo 3. Las Unidades de Enlace en la implementación de políticas públicas de transparencia y acceso a la información

Según Lahera 2004, citado en (Castelazo, 2010), las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos, la parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Es decir, los gobiernos son los instrumentos para la realización de políticas públicas y entorno a estas se puede:

- ✓ Acotar las discusiones políticas
- ✓ Diferenciar problemas y soluciones de manera específica
- ✓ Precisar las diferencias
- ✓ Vincular los temas a soluciones más amplias o secuenciales
- ✓ Plantearse esfuerzos compartidos
- ✓ Participar de manera específica

Una política pública de calidad debe incluir tanto el aspecto político, como su origen, objetivo, justificación, orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados. Por lo anterior, para que una política pública sea exitosa, debe estar enmarcada en un amplio proceso de participación ciudadana y para que dicha participación sea corresponsable debe haber transparencia. Esto es, la transparencia como política pública constituye la comprobación de una voluntad de compartir el poder entre gobierno y sociedad (Castelazo, 2010).

En este sentido, en el diseño de los instrumentos normativos con frecuencia se omite considerar a la transparencia y a la participación como políticas públicas, bajo el supuesto de que la existencia de una ley es suficiente para transformar la realidad. Nada más alejado de la verdad, por ello, resulta importante avanzar en la comprensión de cómo los diseños normativos pueden incidir en el éxito o fracaso de la implementación de las políticas públicas.

3.1. Diagnóstico de la transparencia como política pública

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), tiene dos implicaciones importantes. Por un lado, establece el procedimiento de acceso a la información, y por el otro, materializa el deber de publicidad del Estado, conocido como transparencia como una nueva política pública. Lo anterior, supone una nueva forma de entender y ejercer el poder con gran trascendencia para el futuro del país, lo cual implica enormes retos políticos y técnicos.

La LFTAIPG establece en su artículo 2, y casi todas las leyes de las entidades federativas hacen lo propio, que la información en posesión del Estado es pública. Este principio dio un giro de 180 grados en la política gubernamental del manejo de la información y genera por necesidad una nueva política pública que busca maximizar el uso social de la información. Al respecto, (Merino, 2005) ha escrito:

“La política de transparencia se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental, se reclama una política definida capaz de responder a los problemas que se derivan de las asimetrías de la información en la acción pública y de vincular las decisiones tomadas por los distintos gobiernos con la mayor transparencia posible. Así, mientras el derecho de acceso a la información pública ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los gobiernos”.

La política de transparencia no se agota así en el cumplimiento “formal” de los requisitos establecidos en las leyes de acceso a la información, sino que “exige modificaciones mucho más amplias en la forma en que los gobiernos abordan la gestión pública”. Una política pública más transparente permite una mejor comprensión de su efectividad y de sus límites y seguramente ayudará a una mejor

evaluación y re-diseño de la misma. Es decir, cuando se transparentan los motivos, procesos y resultados de las políticas públicas, la sociedad tendrá oportunidad de conocer y participar tanto en el diseño, evaluación y mejora de la misma, con lo cual se generan círculos virtuosos que ayudarán a que la implementación de políticas públicas sean exitosas para el gobierno y para la sociedad.

En este sentido, a 12 años de la publicación de la LFTAIPG, en la Administración Pública del país existen diversos factores que inciden negativamente en la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, tales como: deficiencias en materia de archivos, así como problemáticas relacionadas con la asignación presupuestal y su vinculación con mecanismos de evaluación. La diversidad de criterios utilizados y la fragmentación institucional no logran generar resultados comparables sobre la gestión pública, ni producir efectos eficientes en el combate a la corrupción, ni en el control eficaz de políticas públicas. Ante esto, la transparencia y el acceso a la información deben constituirse como herramientas para mejorar la rendición de cuentas públicas, pero también para combatir y prevenir la corrupción. Lo anterior solo podrá lograrse si se construye una ciudadanía esté informada, corresponsable y participativa en la toma de decisiones gubernamentales y en el respeto a las leyes.

3.2 Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es un instrumento rector en el que se definen las prioridades para el desarrollo del país, por lo que establece las metas y las estrategias que definen el rumbo de la gestión y de la implementación de políticas públicas por parte del poder ejecutivo. El PND vigente 2013-2018, tiene como objetivo llevar a México a su máximo potencial,¹ para ello, se integra de cinco metas nacionales que son:

¹ Plan Nacional de Desarrollo publicado en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5299465&fecha=20/05/2013 [Accesado el 26 de marzo de 2015]

1. México en paz, que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población.
2. México incluyente, para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos.
3. México con educación de calidad, para garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano.
4. México próspero, que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades
5. México con responsabilidad global, que sea una fuerza positiva y propositiva en el mundo, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad.

Adicionalmente, el PND contiene tres estrategias transversales: Democratizar la productividad, gobierno cercano y moderno y perspectiva de género.

3.2.1 Programa de Gobierno Cercano y Moderno (PGCM)

El PGCM es uno de los tres programas transversales derivados del PND, contiene las políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información y se integra de cinco objetivos:

1. Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF.
2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF, incluyendo el gasto federalizado,
3. Optimizar el uso de los recursos en la APF,
4. Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF,

5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

De dichos objetivos, se desprenden 28 estrategias y 209 líneas de acción que se implementan en todas las dependencias y entidades su propósito es impulsar un gobierno eficiente, eficaz, innovador y transparente, mediante:

- ✓ Garantizar el acceso a la información y a la protección de los datos personales, fomentando la rendición de cuentas.
- ✓ Establecer una Estrategia Digital Nacional para fomentar la adopción y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, e impulsar un gobierno eficaz que inserte a México en la sociedad del conocimiento.
- ✓ Consolidar un gobierno que sea productivo y eficaz en el logro de sus objetivos, mediante una adecuada racionalización de recursos, el reconocimiento del mérito, la reproducción de mejores prácticas y la implementación de sistemas de administración automatizados

3.2.1.1 Estrategias y líneas de acción

El objetivo 1 del PGCM establece lo siguiente: “Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la APF”. Este objetivo hace referencia al fortalecimiento de la rendición de cuentas, con acciones que van desde la apertura de datos de manera que cualquier interesado pueda acceder a ellos y trabajarlos de acuerdo a sus necesidades, hasta facilitar la participación ciudadana para la mejora de los programas y acciones del gobierno, que deriven en la generación de espacios para la colaboración de la sociedad civil y el sector privado. De este objetivo se

derivan 7 estrategias y 57 Líneas de acción.² A continuación se muestran las estrategias que se relacionan con la transparencia y el acceso a la información:

Estrategia 1.1. Fomentar la participación ciudadana en las políticas públicas y en la prevención de la corrupción.

Las siguientes líneas de acción que se desprenden de esta estrategia se enfocan al manejo de recursos públicos para contrataciones y asignación de proyectos a las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

1.1.1. Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana de la APF para orientarlos a la generación de beneficios específicos de la sociedad.

1.1.4. Promover la transparencia y la rendición de cuentas de las OSC que desarrollen proyectos con recursos públicos.

1.1.9. Fortalecer los mecanismos de transparencia y participación ciudadana en las contrataciones públicas.

Estrategia 1.2. Promover una cultura de la legalidad que aumente la confianza de los mexicanos en el gobierno y prevenga la corrupción.

La ética y la transparencia están directamente relacionadas, la primera interactúa en la organización pública bajo la premisa de que las y los servidores públicos con sus principios, valores y moral estarán actuando por el bien común y con acciones transparentes. A continuación se muestran las líneas de acción mismas que coordina la SFP:

1.2.1. Actualizar los instrumentos normativos que construyen el marco de ética de los servidores públicos.

² Programa de Gobierno Cercano y Moderno, publicado en el Diario Oficial de la Federación: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013 [Accesado el 26 de marzo de 2014]

- 1.2.3. Desarrollar programas, plataformas e instrumentos de formación permanente de servidores públicos sobre principios éticos.
 - 1.2.5. Apoyar el diseño de contenidos y herramientas didácticas en los planes y programas educativos para una educación cívica y ética.
- Estrategia 1.3 Garantizar el acceso a la información y la protección de los datos personales en la APF.

Las siguientes líneas de acción que se desprenden de esta estrategia son implementadas por las UE y coordinadas por el IFAI y se relacionan con la transparencia y el acceso a la información, adicionalmente, se incluye el tema de la protección de datos personales que no es parte de la presente investigación pero que forma parte de la LFTAIPG.

- 1.3.1. Promover la práctica sistemática de la desclasificación de expedientes reservados e información bajo el principio de máxima publicidad.
- 1.3.2. Fomentar la obligación de documentar toda decisión y actividad gubernamental.
- 1.3.3. Recabar y tratar a los datos personales con estricto apego al derecho de protección constitucional de los mismos.
- 1.3.4. Mejorar los tiempos de respuesta optimizando la gestión documental y la atención a solicitudes y recursos de revisión.
- 1.3.5. Establecer programas de capacitación estratégica dirigidos a solicitantes y sujetos obligados de la LFTAIPG.
- 1.3.6. Fomentar entre los servidores públicos la generación de información que asegure: calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.
- 1.3.7. Diseñar estrategias para concientizar a las personas sobre el ejercicio de su derecho a la protección de sus datos.
- 1.3.8. Promover la publicidad de los resultados de consultas ciudadanas.

Estrategia 1.4 Mejorar la transparencia de la información socialmente útil de la APF.

Las líneas de acción promueven la difusión de información que sea útil para la toma de decisiones de la sociedad, esto mediante un análisis previo que permite la identificación de necesidades de información, dichas acciones con coordinadas por la SFP y se llevan a cabo a través de las UE.

- 1.4.1. Identificar necesidades de información socialmente útil por parte de la población.
- 1.4.2. Concentrar la información socialmente útil o focalizada del gobierno a través de una plataforma única electrónica.
- 1.4.3. Difundir en audiencias estratégicas la información socialmente útil publicada por las dependencias y entidades.
- 1.4.4. Promover herramientas interactivas con información estratégica que sirva a la población en su vida diaria.
- 1.4.5. Incentivar el uso, intercambio y difusión de la información socialmente útil en la población.
- 1.4.6. Analizar el efecto que tiene la información focalizada en la reducción de riesgos y la solución de problemas públicos.
- 1.4.7. Mejorar la publicación de información sobre los proyectos financiados con recursos federales entregados
- 1.4.8 Promover el uso de la información socialmente útil en gobiernos locales y a las OSC.
- 1.4.9. Involucrar a la sociedad civil en la traducción a lenguaje ciudadano de la información.
- 1.4.10. Difundir a la sociedad las mejoras de los trámites y servicios, así como su impacto y beneficios.

Estrategia 1.5 Fortalecer el uso de la información presupuestaria.

Las líneas de acción de esta estrategia están enfocadas a la transparencia del ejercicio del presupuesto y son coordinadas por la SHCP y son las siguientes:

- 1.5.3. Establecer nuevos canales de difusión de información presupuestaria tomando en cuenta las tendencias de Internet, uso de redes sociales y dispositivos móviles.
- 1.5.4. Promover prácticas de transparencia presupuestaria que sean replicables en los gobiernos locales
- 1.5.5. Implementar ventanillas virtuales de opinión ciudadana que retroalimente desempeño de los programas presupuestarios.

Estrategia 1.6. Fomentar la participación ciudadana a través de la innovación en el uso de las tecnologías de la información y los datos abiertos.

Transparentar la información en datos abiertos, permite que la ciudadanía pueda modificar los formatos y que pueda cruzar información de acuerdo a sus necesidades de investigación, a continuación se muestran las líneas de acción, mismas que son coordinadas por la SEGOB y la oficina de la Presidencia de la República.

- 1.6.1. Promover el uso de datos abiertos por parte del sector social, empresarial y gubernamental en los tres órdenes de gobierno.
- 1.6.3. Fomentar plataformas de fuentes de datos abiertos que permitan la innovación por parte los ciudadanos.
- 1.6.4. Establecer mecanismos digitales de diálogo que permitan la participación ciudadana en las políticas.
- 1.6.6. Aprovechar las tecnologías de la información para fomentar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

Estrategia 1.7 Consolidar los sistemas institucionales de archivo y administración de documentos.

La administración de los documentos y la organización de los archivos al interior de las instituciones públicas es fundamental para facilitar la transparencia y el acceso a la información, por lo que aunque estas líneas de acción no son realizadas directamente por las UE, tienen relación directa en el ejercicio de sus funciones y son coordinadas por el Archivo General de la Nación.

- 1.7.1. Asegurar el cumplimiento en la APF de los instrumentos de control y consulta en materia archivística.
- 1.7.2. Implementar un sistema unificado de clasificación archivística que propicie un lenguaje común.
- 1.7.3. Establecer un sistema institucional de archivos físicos y electrónicos.
- 1.7.4. Vincular los procesos de las dependencias y entidades con la estructura archivística establecida en la Ley Federal de Archivos.
- 1.7.5. Fortalecer una cultura archivística en los servidores públicos de la APF.
- 1.7.6. Definir mecanismos de conservación a largo plazo de los documentos electrónicos de la APF.

La implementación de las estrategias arriba señaladas, se lleva a cabo mediante la firma de Bases de colaboración que contienen los compromisos específicos de cada una de las dependencias y entidades de la APF. Dichas Bases de colaboración fueron firmadas a fines del año 2013 por la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como responsables de la implementación del PGCM con cada una de las Dependencias y Entidades de la APF. Para dar cumplimiento a las diferentes líneas de acción, se definieron los siguientes compromisos e indicadores:

Temas	Compromisos	Indicadores
Presupuesto basado en resultados	7	1
Inversión e Infraestructura	5	2
Participación ciudadana	1	1
Mejora regulatoria	2	3
Procesos	3	2
Acceso a la Información	8	1
Contrataciones públicas	4	2
Tecnologías de la información	3	3
Archivos	2	2
Optimización del uso de los recursos de la APF	16	3
Recursos humanos	8	1
Políticas de Transparencia	3	1
Total	63	22

3.2.1.2 Políticas de transparencia

La UE son las responsables de implementar las políticas de transparencia que se establecen en el PGCM, las cuales están dirigidas a promover la transparencia focalizada, es decir, a la publicación de información socialmente útil por parte de las instituciones públicas, este concepto fue implementado a partir del año 2008 en las dependencias y entidades de la APF a través de las UE y en coordinación de la Secretaría de la Función Pública, a continuación se resumen las acciones que se llevaron a cabo en el año 2014 de acuerdo a la Guía Anual de Acciones de Transparencia:³

1. Revisar, actualizar y en su caso, homologar la sección denominada “Transparencia” ubicada en el menú principal del sitio de web de las dependencias y entidades de la APF.
2. Identificar las necesidades de información de la ciudadanía.

³ Información tomada de la Guía de Acciones de Transparencia enviada en febrero de 2014 a las Unidades de Enlace de la APF por parte de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública.

3. Seleccionar y publicar información socialmente útil o focalizada que esté sustentada en documentos, acciones y/o resultados de la institución.
4. Actualizar de forma trimestral los micrositos de transparencia focalizada del portal web institucional.
5. Realizar dos acciones adicionales de las siguientes:
 - Asegurar que la información sea difundida en audiencias estratégicas para aumentar su uso.
 - Promover el uso de la información socialmente útil o focalizada en gobiernos locales para mejorar la toma de decisiones pública.
 - Garantizar que los micrositos de transparencia focalizada cuenten con niveles mínimos de operatividad y seguridad.
 - Asegurar que la información socialmente útil o focalizada se presenta mediante aplicaciones informáticas dinámicas.
 - Promover que la información socialmente útil o focalizada se presente en un lenguaje claro y accesible para los ciudadanos.

En este sentido, las UE como responsables de la transparencia focalizada en el PGCM, se ven beneficiadas de estos ejercicios, ya que ayudará a revertir el incremento constante de solicitudes de información y con ello, se podrían reducir las cargas de trabajo de las UE.

El indicador que permite evaluar las acciones de transparencia focalizada durante el sexenio 2013-2018, se describe a continuación:

Construcción del Indicador	(Actividades de transparencia focalizada realizadas / Actividades de transparencia focalizada comprometidas) X 100.		
Descripción	Frecuencia	Verificación	Institución
Evalúa la difusión de información socialmente útil en los portales institucionales de las dependencias y entidades de la APF.	Anual	Páginas de Transparencia Focalizada de la APF.	Secretaría de la Función Pública.

3.2.1.3 Iniciativa: datos abiertos

La Comisión intersecretarial para el desarrollo del gobierno electrónico promueve una iniciativa de datos abiertos, esto significa que las bases de datos que se generan y administran desde el propio gobierno, podrán ser publicadas con ciertas características, para que los datos sean utilizados, reutilizados y redistribuidos y así crear valor. Esto beneficia al mismo gobierno y a todos los sectores de la sociedad, ya que permite generar nueva información a partir de datos duros, hacer análisis y con ello tomar mejores decisiones tanto a nivel gubernamental para la aplicación de programas y proyectos que inciden directamente en la sociedad, como en el sector privado, ya que el análisis de cierta información gubernamental puede ayudar a mejorar las estrategias de mercado y competitividad.

La iniciativa de datos abiertos forma parte importante de los compromisos de México en la Alianza para el Gobierno Abierto. Seguir los principios de gobierno abierto significa promover la participación ciudadana, corresponsable y colaborativa, impulsar la transparencia, la rendición de cuentas y utilizar la tecnología para generar soluciones conjuntas a los retos del país. Actualmente, se publican en el portal único de datos, la cantidad de 187 conjuntos de datos abiertos.⁴

El indicador que permite evaluar las acciones para promover la publicación de datos abiertos durante el sexenio 2013-2018, se describe a continuación:

Construcción del indicador	(Número de grupos de datos abiertos prioritarios liberados / Número de grupos de datos identificados como prioritarios) X 100		
Descripción	Frecuencia	Verificación	Institución
Porcentaje de datos abiertos, no propietarios o con estándares técnicos comúnmente aceptados y denominados como "Abiertos y procesables por máquinas".	Anual	Página de Internet http://datos.gob.mx/	Oficina de Presidencia de la República

⁴ <http://datos.gob.mx/> (Accesado el 25 de marzo de 2015)

3.2.1.4 Archivos

En México, la normatividad en materia de archivos a nivel federal es muy reciente, lo cual resulta contradictorio si se considera que los archivos son *“un conjunto orgánico de documentos en cualquier soporte, que son producidos o recibidos por los sujetos obligados o los particulares en el ejercicio de sus atribuciones o en el desarrollo de sus actividades.”*⁵ La LFTAIPG fue publicada en el año 2002, 10 años después, el 23 de enero de 2012 se publicó la Ley Federal de Archivos y hasta el 13 de mayo del año 2014 su reglamento. Cabe señalar que dicha ley y su reglamento están en proceso de ser modificados incluso antes de que sean plenamente implementados, esto debido a que en las recientes (2014) modificaciones a la CPEUM en materia de acceso a la información se establece la creación de una ley general en materia de archivos.

La LFTAIPG, establece que las UE como parte de los Comités de Información tienen la responsabilidad de revisar y aprobar los Programas de Trabajo en materia de archivos. Lo anterior, en virtud de que la LFTAIPG regula el acceso a la información contenida en documentos y estos se definen como *los que registran un acto administrativo, jurídico, fiscal o contable, creado, recibido, manejado y usado en el ejercicio de las facultades y actividades de los sujetos obligados, independientemente del soporte en el que se encuentren.*⁶

Los archivos como parte fundamental para favorecer el derecho a la información forman parte de la política pública definida en el PGCM el cual contempla el siguiente indicador:

⁵ Artículo 4 fracción II de la Ley Federal de Archivos: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfa.htm> [Accesado el 27 de marzo de 2015]

⁶ Ídem

Fórmula del indicador	No. de expedientes activos registrados según el Cuadro de Clasificación Archivística/ No. de expedientes activos totales X 100.		
Descripción	Frecuencia	Verificación	Institución
Conocer la proporción de expedientes activos gestionados según el Cuadro de Clasificación Archivística institucional.	Anual	Censos de expedientes alineados a la clasificación archivística institucional	Archivo General de la Nación y Órganos Internos de Control

3.2.1.5 Acceso a la información

Para cumplir con las líneas de acción del PGCM relacionadas con la atención a solicitudes de información, el IFAI implementó el siguiente indicador, mismo que incluye ocho compromisos que deben cumplir las UE de la APF. Aunque la LFTIAPG establece que el plazo máximo para atender una solicitud de información es de 20 días hábiles, con este indicador se busca reducir dicho plazo sin descuidar la calidad de las respuestas, ya que permite evaluar la calidad y el tiempo de respuesta a las solicitudes de información.

Fórmula del indicador	(Variación de los tiempos promedios de respuesta/ tiempo de respuesta en el periodo anterior) + (Variación de porcentajes de recursos de revisión de solicitudes atendidas en cada periodo/ porcentaje de recursos de revisión de solicitudes respondidas en el periodo anterior).		
Descripción	Frecuencia	Verificación	Institución
Variación de los tiempos promedio de respuesta de las solicitudes más la variación de los porcentajes de recursos con respecto a las solicitudes respondidas en cada periodo entre dos.	Anual	Página del IFAI	Archivo General de la Nación y Órganos Internos de Control

Los indicadores que se establecen en el PGCM y que se desprenden de las líneas de acción que están directamente relacionadas con los temas de acceso a la información, políticas de transparencia y archivos, inciden directamente en la

operación de las UE. Asimismo, las acciones que se realizan en los tres temas impactan en la gestión que realizan dichas UE al interior de las instituciones públicas. Sin embargo, se desconoce si el cumplimiento de dichas acciones señaladas en el PGCM se traduce en una mejora en la transparencia y en el ejercicio del derecho a la información por parte de la ciudadanía, esto podría ser motivo de análisis en una futura investigación.

3.3 Iniciativa: Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)

Un gobierno abierto es el que promueve un diálogo constante con la ciudadanía, con la finalidad de:

- ❖ Escuchar lo que dice y solicita.
- ❖ Tomar decisiones basadas en sus necesidades y preferencias.
- ❖ Facilitar la colaboración entre gobierno y sociedad, en cuanto a los servicios públicos a cargo de los gobiernos.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), tuvo su origen en el año de 2011 con la participación de nueve países: México, Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica y Tanzania. Actualmente, la AGA se integra de 65 países que se suman para un mismo fin: *“Buscar que los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas, mejoren la calidad del gobierno y de los servicios que reciben los ciudadanos, reduzcan la corrupción y aprovechen las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza. Para lo anterior, se requiere un cambio de normas y cultura para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre gobierno y sociedad civil”*.⁷

El liderazgo de la AGA está compuesto por un equipo gerencial de dos miembros que rotan entre la presidencia y la vicepresidencia. Durante el año 2013, México tuvo la vicepresidencia y en 2014 y 2015 tiene la presidencia de dicha Alianza. En el marco de la AGA cada país elabora su Plan de Acción, en el que se establecen

⁷ Información publicada en <http://gobabiertomx.org/alianza-mexico/> [Accesado el 28 de marzo de 2015]

compromisos gubernamentales en torno a cinco grandes retos: mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública, manejo de recursos con mayor eficacia y eficiencia, construcción de comunidades más seguras y aumento de la rendición de cuentas corporativa.

La integración del plan de acción en México es un caso particular ya que participaron en su elaboración y seguimiento, organizaciones de la sociedad civil⁸ que tienen en sus agendas proyectos y programas alineados con los objetivos de la AGA, este proceso derivó en la conformación de un Secretariado Técnico Tripartita. En el año 2014, dicho Secretariado quedó integrado de la siguiente forma: Transparencia Mexicana como representante de las organizaciones de la sociedad civil, por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y como parte del gobierno federal participa la Coordinación de Estrategia Digital Nacional.

Actualmente, está vigente el Plan de Acción 2013-2015 (PA15), mismo que se integra de 26 compromisos incluidos en los siguientes cinco ejes prioritarios para el desarrollo del país:

- ✓ Gobierno centrado en la ciudadanía
- ✓ Presupuesto abierto y participativo
- ✓ Datos abiertos para el desarrollo
- ✓ Empoderamiento y participación ciudadana
- ✓ Gobernanza de recursos naturales

Dichos compromisos se componen de dos fuentes. Por un lado, se realizaron 9 mesas de trabajo temáticas, en las cuales se convocó a servidores públicos, organizaciones de la sociedad civil y actores clave para determinar compromisos en áreas prioritarias. Por otro lado, el gobierno federal generó de manera proactiva

⁸ Las organizaciones de la sociedad civil que participan son: Article 19; Centro de Investigación para el desarrollo A.C. (CIDAC); SocialTIC; Cultura Ecológica A.C.(CEAC); Fundar; Gestión Social y Cooperación (GEOSOC A.C.); Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y Transparencia Mexicana.

propuestas de proyectos, de entre los cuales el secretariado técnico tripartita definió cuáles serían incorporados a dicho Plan de Acción (PA).

Cada mesa temática determinó dos compromisos, excepto la mesa de política social que concentró las propuestas presentadas en un solo compromiso. De los compromisos proactivos del Gobierno Federal se incluyeron nueve. De esta manera, el PA15 está compuesto por los siguientes 26 compromisos mismos que deberán cumplirse en su totalidad a finales de octubre de 2015.

Tu gobierno en un solo punto <i>gob.mx</i> .	Infraestructura para todos
Regulación clara y transparente	Política de datos abiertos <i>datos.gob.mx</i>
Normas accesibles	Consejo para datos abiertos
Registro de detenidos	Datos carreteros abiertos
Base de datos de personas desaparecidas	Datos de educación superior
Padrón único y abierto de beneficiarios	Datos para un México en paz
Compras abiertas	Plataforma de becas de la SEP
Compras inteligentes	Retos públicos
Gasto abierto: obra pública	FONDEN transparente <i>reconstruccion.mx</i>
Impuestos abiertos	Petróleo en beneficio de todos
Fondo emprendedor abierto y participativo	Minería para todos
Sigue la obra pública	Cuidado al medio ambiente basado en evidencia
Adhesión de México a la Iniciativa de las Industrias Extractivas.	Protección participativa del medio ambiente.

El seguimiento al cumplimiento de los compromisos arriba señalados, se realiza entre las instituciones públicas que firmaron cada compromiso de manera conjunta con las organizaciones de la sociedad civil involucradas, a través de un formato y un tablero de control específico.⁹

⁹ Información publicada en: <http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/25%20%20Protecci%C3%B3n%20participativa%20MA%20DGIRA%2010jun14%20Final.pdf> [Accesado el 29 de marzo de 2015]

La AGA es un instrumento internacional que fortalece las acciones de transparencia que se realizan a través del PGCM, ya que se enfoca a temas específicos que se definen de manera conjunta con organizaciones de la sociedad civil y se establecen compromisos por parte de las dependencias y entidades involucradas para transparentar los temas que resulten de mayor interés en la forma y en los plazos definidos y se da un seguimiento puntual al cumplimiento de los mismos por parte de las OSC involucradas. Lo anterior es adicional al cumplimiento de los indicadores de políticas de transparencia que se señalan en el apartado 3.2.1.2 del presente trabajo.

3.4. Evaluación del desempeño de las UE.

Para conocer el desempeño de las UE, el IFAI publica¹⁰ periódicamente los siguientes indicadores:

- ✓ Número de solicitudes de información que ingresan a las UE, desde 2003 hasta la fecha y se actualizan semanalmente.
- ✓ Calidad de atención ciudadana en las UE (periodo semestral).
- ✓ Calidad de las respuestas a las solicitudes de información considerando criterios de consistencia, completación, confiabilidad y oportunidad (periodo semestral).
- ✓ Calidad en base al número de recursos de revisión y tiempo de respuesta, dicho indicador se generó a partir del año 2014.
- ✓ Número de consultas ciudadanas al Portal de Obligaciones de Transparencia de las dependencias (2006-2014).

¹⁰ Información publicada en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> [Accesado el 18 de diciembre de 2015]

- ✓ Calidad de la información que se publica en el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), se publica cada semestre.
- ✓ Calidad de las respuestas a las solicitudes de información y el tiempo de respuesta. Desde el año 2014, el IFAI publica cada trimestre los avances de las Unidades de Enlace sobre el cumplimiento a este indicador el cual forma parte del PGCM y considera la relación entre el número de solicitudes, número de recursos de revisión y el tiempo de respuesta.

Por otro lado, la Secretaría de la Función Pública evalúa cada trimestre a las UE sobre el cumplimiento a las acciones comprometidas para fomentar la transparencia focalizada, como parte del cumplimiento al indicador establecido en el PGCM, tanto las acciones como el indicador para el año 2014, se señala en el apartado 3.2.1.2 del presente trabajo, la evaluación se realiza otorgando un porcentaje a cada una de las acciones que se van realizando y el 100% significa que todas las acciones programadas han sido realizadas. Para el año 2015, las acciones que han sido programadas y que serán evaluadas se muestran a continuación:¹¹

- I. Homologar la sección de transparencia en los portales de las dependencias y entidades de la APF y la PGR.
- II. Identificar necesidades de información socialmente útil o focalizada en la población.
- III. Analizar y seleccionar necesidades de información socialmente útil o focalizada.
- IV. Construir el tema: Identificar o generar y procesar la información socialmente útil o focalizada.
- V. Difundir en Internet y evaluar la calidad de la información socialmente útil o focalizada.

¹¹ Guía de acciones de transparencia focalizada publicada en: <http://www.anticorrupcion.gob.mx/index.php/comunicacion/para-enlaces-en-la-apf/politica-de-transparencia.html> [accesado el 18 de abril de 2015]

- VI. Incentivar el uso, intercambio y difusión de la información socialmente útil o focalizada.
- VII. Analizar el efecto que tiene la información socialmente útil o focalizada.
- VIII. Actualizar periódicamente la sección de transparencia.

Como se muestra en este capítulo, además de las funciones que tienen las UE y que se establecen en el artículo 28 de la LFTAIPG, son fundamentales en la aplicación de las políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información que se implementan en la presente administración a través del PGCM (2013-2018). Adicionalmente, adquiere gran relevancia el establecimiento de indicadores específicos ya que se puede medir el desempeño de las UE. Sin embargo, es necesario fortalecer las UE en base al conocimiento de las mismas. En este sentido, en el siguiente capítulo se muestra un estudio empírico sobre su capacidad operativa y la calidad de las respuestas que otorgan.

Capítulo 4. Estudio empírico

4.1. Metodología de la investigación

El presente trabajo de investigación es de tipo causal¹ porque asocia diferentes variables sobre la capacidad operativa de las UE y la calidad de la transparencia y el acceso a la información que otorgan a la ciudadanía. Lo anterior, con el propósito de aportar elementos que permitan entender el doble papel de las UE, por un lado, como responsables de gestionar al interior de las instituciones y por el otro, como vínculos con la ciudadanía. Lo anterior, considerando tanto la capacidad operativa para llevar a cabo las acciones necesarias para favorecer la transparencia y el acceso a la información, como la calidad del desempeño de las mismas.

El universo a investigar fueron las UE de la APF centralizada, que comprende a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF), la Procuraduría General de la República (PGR), la oficina de la Presidencia de la República (PR) y las siguientes Secretarías de Estado: Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SS), Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Secretaría de Turismo (SEDATU), Secretaría de Turismo (SECTUR) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

¹ Los estudios causales descubren y miden las relaciones causa-efecto entre variables. Significa que el investigador busca conocer cómo una variable afecta o es responsable por cambiar otra variable.

Para llevar a cabo la presente investigación, se revisaron, analizaron y procesaron los reportes estadísticos que publica el IFAI sobre transparencia y acceso a la información y se obtuvo información de los años 2013 y 2014, sobre los siguientes indicadores: Cantidad de solicitudes de información que atiende cada UE, calidad de las respuestas a dichas solicitudes, calidad de la atención ciudadana en las UE, cumplimiento a las obligaciones de transparencia y cantidad de consultas a los portales de obligaciones de transparencia. Adicionalmente, se revisaron los reportes de la SFP sobre el cumplimiento a las acciones realizadas por las UE para promover la transparencia focalizada.

Para obtener información sobre la capacidad operativa de las UE, se realizó una encuesta a los responsables de operar dichas UE en la cual se hicieron 38 preguntas, mismas que se agruparon en las siguientes dimensiones: estructura orgánica, dimensión humana, financiera, capacidades, normas y procedimientos internos, infraestructura y tecnologías de la información² (Anexo 1). Los resultados fueron agrupados considerando principalmente elementos de la metodología de la escala de Likert³.

Para obtener información sobre la estructura orgánica de las UE y sobre la demanda de atención ciudadana, se realizó una búsqueda en el Sistema INFOMEX⁴, ya que todas las solicitudes y respuestas de las dependencias y entidades son públicas.

² Para el presente trabajo, las dimensiones se definen de la siguiente forma: estructura se refiere a la estructura orgánica de las UE, es decir a la cantidad de personas que laboran y el nivel que tienen; dimensión humana se refiere a los valores de las personas que trabajan en las UE, a la calidad del ambiente laboral y al orgullo que sienten por pertenecer a las UE; la dimensión financiera se refiere al presupuesto e incentivos económicos como parte del reconocimiento a las UE; la dimensión de capacidades se refiere a educación y formación del personal de las UE, de servidores públicos y sociedad civil en su conjunto, en materia de transparencia y acceso a la información; normas y procedimientos se refiere a los que genera el IFAI y, de manera específica los que generan las instituciones a través de los comités de información; infraestructura se refiere a instalaciones y accesibilidad de las UE; la dimensión de tecnologías de la información se refiere a infraestructura informática y a la sistematización de los procesos involucrados en el acceso a la información.

³ Rensis Likert (1903-1981), desarrolló la escala de Likert que es de nivel ordinal, se caracteriza por ubicar una serie de frases seleccionadas en una escala con grados de acuerdo/desacuerdo.

⁴ El Sistema INFOMEX, es la herramienta informática autorizada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) para que cualquier ciudadano pueda realizar una solicitud de información: <https://www.infomex.org.mx/gobierno/federal/home.action> [Accesado el 30 de marzo de 2014]

Se realizó un análisis de las principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) de las UE de la APF centralizada, en dicho FODA se consideraron las mismas dimensiones de la encuesta antes señalada.

4.2. Resultados

Los datos obtenidos sobre el número de solicitudes de información, la calidad de respuestas y de atención ciudadana en las UE, así como las evaluaciones del cumplimiento a las obligaciones de transparencia y de acciones para favorecer la transparencia focalizada, se muestran en los anexos 2 al 8, mismos que se resumen a continuación:

- ✓ Las dependencias que atendieron más solicitudes de información en promedio durante los años 2013 y 2014 fueron: SEP, SS, SEMARNAT, SHCP y la SEGOB (anexo 2).
- ✓ El 100% de las dependencias obtuvieron una atención superior a 8.6 de un total de 10 puntos en lo que respecta a atención que proporcionan a las y los ciudadanos que acuden personalmente a las UE (anexo 3).
- ✓ 18 de las 20 dependencias obtuvieron una evaluación superior a 85% en cuanto a calidad de las respuestas que proporcionan considerando los criterios de consistencia, compleción, confiabilidad y oportunidad (anexo 4).
- ✓ En cuanto al tiempo de respuesta a las solicitudes de información, 17 de las 20 dependencias tuvieron un tiempo promedio de atención menor a 18 días (anexo 5).

- ✓ En cuanto a consultas a los Portales de Obligaciones de Transparencia (POT), la SEMARNAT tiene el mayor número de visitas a su POT con un promedio de 1, 209,361 visitas por año. (anexo 6).
- ✓ En cuanto a las obligaciones de transparencias que se publican en el POT, 16 de las 20 dependencias tienen valores de cumplimiento superior a 90% y el resto tienen evaluación superior a 86% (anexo 7).
- ✓ En materia de transparencia focalizada, 12 dependencias presentaron un 100% de cumplimiento de acciones definidas por la Secretaría de la Función Pública durante el año 2013 (anexo 8).

Como resultado de la búsqueda en el sistema INFOMEX, se localizaron las siguientes preguntas, mismas que fueron atendidas por las UE en abril del año 2014 y cuyas respuestas se relacionan con el objetivo del presente estudio.

- *¿Cuál es la estructura de la Unidad de Enlace de esa Institución?*
- *Nombre y cargo del superior Jerárquico del Titular de la Unidad de Enlace.*
- *¿Cuántas personas acuden a la Unidad de Enlace mensualmente? ¿cuál es su principal requerimiento?*

Los resultados encontrados se muestran en el Anexo 9 y se resumen en lo siguiente:

- ✓ El número de servidores públicos en las UE varía de 1 a 16 personas y la mayoría tiene entre 3 y 4. Asimismo, los titulares de las mismas dependen de diversas áreas al interior de las instituciones y solo 4 titulares de UE dependen directamente del titular de la dependencia.
- ✓ El número de personas que acuden directamente a las UE varía de 1 a 100 personas por mes y el principal requerimiento es realizar alguna solicitud de información y orientación.

Como resultado de la encuesta que fue realizada a los responsables de las UE de la APF centralizada, se obtuvo respuesta de 16 de las 20 dependencias y los resultados se muestran en los Anexos 10 y 11, mismos que se resumen en lo siguiente:

- ✓ El 93.7% de los encuestados coinciden en un grado de acuerdo en el sentido de que el personal de las UE se capacita permanentemente en materia de transparencia y acceso a la información, pero trabajan horas extras por las cargas de trabajo y no cuentan con estímulos económicos cuando dicho personal obtiene buenas evaluaciones por el desempeño de su trabajo.
- ✓ En cuanto a la dimensión humana del personal de las UE, el 88% de los encuestados tiene un grado de acuerdo en el sentido de que dicho personal conoce la importancia de su trabajo, está orgulloso del mismo y mantiene un buen ambiente laboral.
- ✓ El 56.7% de los encuestados coincide en un grado de acuerdo que el personal que opera en la UE es insuficiente. Adicionalmente, solo el 25% cuenta con presupuesto para operar programas y proyectos.

Asimismo, el resultado de la matriz FODA y el polígono estratégico se muestran en los Anexos 12 y 13. Los principales resultados fueron:

- ✓ Las principales fortalezas de las UE están relacionadas con las capacidades y la dimensión humana de su personal, así como en normas y procedimientos internos.
- ✓ Las principales oportunidades de las UE se relacionan con las capacidades que fomenta el IFAI para servidores públicos y con el uso de tecnologías de la información.

- ✓ Las debilidades más importantes son las que se refieren a capacidades de servidores públicos, estructura y presupuesto.
- ✓ Las amenazas más importantes se refieren a las dimensiones de presupuesto y capacidades de servidores públicos y de la sociedad civil en su conjunto.

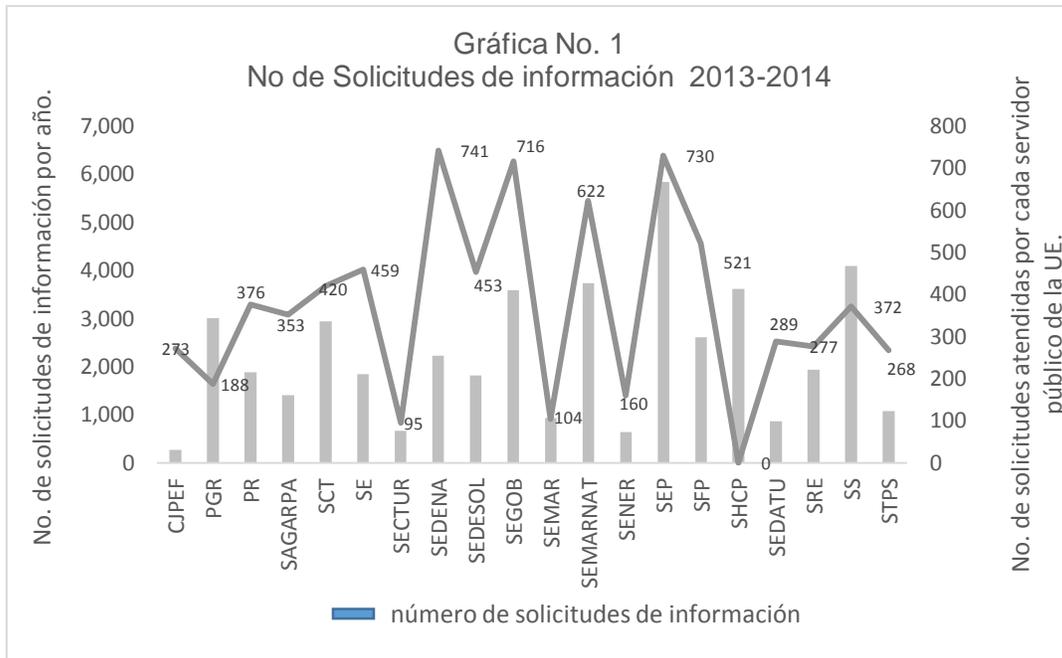
4.3 Hallazgos

4.3.1. Acceso a la información.

A continuación se muestran los principales hallazgos en materia de acceso a la información.

4.3.1.1 Demanda de solicitudes de información

De acuerdo a los datos obtenidos sobre el número de solicitudes de información que atendieron las UE durante los años 2013 y 2014, se observa que la Secretaría de Educación Pública ha recibido más solicitudes (5,839 en promedio por año), seguida por la Secretaría de Salud (4,093), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (3,735), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (3,613) y la Secretaría de Gobernación (3,582). Sin embargo, las UE de estas 5 dependencias no necesariamente tienen más personal, como se muestra en el Anexo 9, por lo que no hay una relación directa entre la demanda de acceso a la información y la cantidad de servidores públicos para atender dicha demanda como se puede observar en la gráfica 1, los servidores públicos de las cinco UE con más solicitudes de información, son las que atienden más solicitudes en promedio, excepto la SS. Para el caso de la SEP que es la que recibe más solicitudes de información, cada servidor público de esa UE atendió un promedio de 730 solicitudes por año.



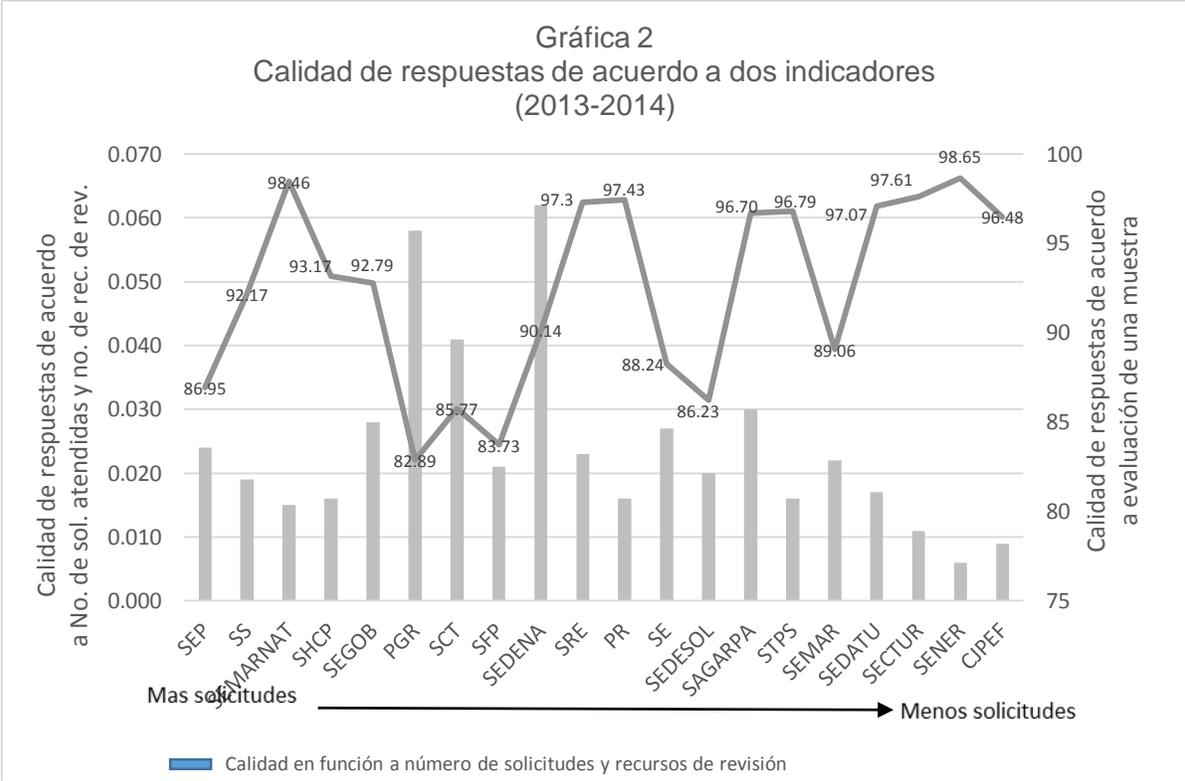
Elaboración propia, con datos obtenidos del Sistema INFOMEX y de reportes estadísticos del IFAI, publicados en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> consultada en diciembre de 2014.

Nota: No se cuenta con el dato de la SHCP. El número de solicitudes se obtuvo del promedio 2013 a Noviembre de 2014

4.3.1.2 Número de solicitudes de información y calidad de respuestas

El IFAI publica dos indicadores que tratan de medir la calidad de las respuestas que otorgan las UE a las y los solicitantes de información, mismos que se construyen con variables diferentes. Por un lado, se considera la revisión de una muestra representativa de las respuestas y se emite un resultado en porcentaje, es decir, entre más alto sea el valor del indicador, mejor calidad de respuesta. Por el otro lado, la calidad se mide el número de respuestas que son impugnadas a través de un recurso de revisión y el número de solicitudes que se atienden. En este sentido, se observa que la mayoría de las UE que tienen evaluaciones muy favorables en los dos indicadores de calidad, es el caso de la SEMARNAT, SENER, CJEF, SECTUR, como puede verse en la gráfica 2.

Adicionalmente, se observa que las cuatro dependencias con más solicitudes (SEP, SS, SEMARNAT, SHCP) se encuentran dentro de las mejor evaluadas en ambos indicadores de calidad.



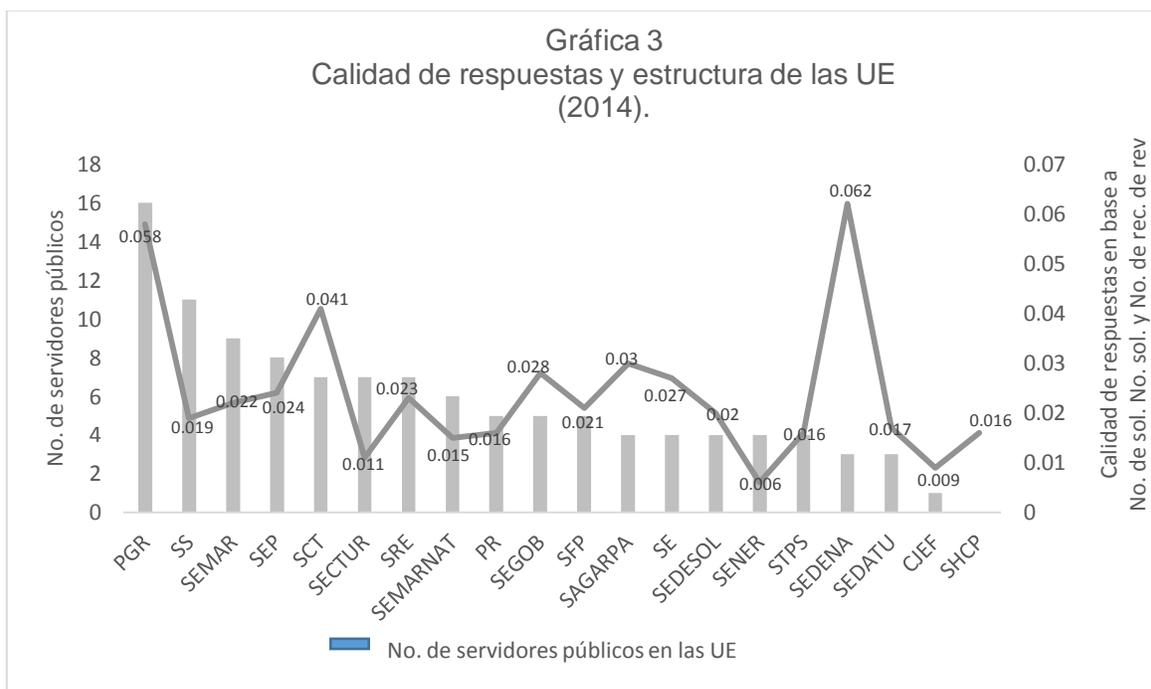
Elaboración propia con datos del IFAI, publicados en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> consultada el 5 de abril de 2015 para actualizar datos de número de recursos de revisión y el 15 de diciembre de 2014 para datos de evaluación de respuestas.

Nota: De acuerdo a las fórmulas que utiliza el IFAI para evaluar la calidad, para el caso de la medición en función de número de solicitudes y número de recursos de revisión cuya resolución del IFAI es modificatoria o se biresee, el valor más bajo implica mejor calidad de respuesta. Para el caso de la medición de la calidad en función de la aplicación de criterios a una muestra representativa, los valores son en % y los más altos implican mejor calidad.

4.3.1.3 Calidad de respuestas y estructura de las UE

De acuerdo con los datos obtenidos para el indicador de calidad de las respuestas considerando el número de recursos de revisión y el número de servidores públicos que tienen las UE, se observa que no necesariamente están relacionados, ya que como se muestra en la gráfica 3, hay dependencias que cuentan con más servidores y no necesariamente se encuentran dentro del grupo que tiene mejores

evaluaciones. Sin embargo, seguramente hay otros factores que influyen en estas variables como es el número de solicitudes de información que se atienden así como la claridad de los criterios con los cuales emite sus resoluciones el IFAI para dictaminar los recursos de revisión. Asimismo, también hay dependencias como SEMARNAT, PR, SEDATU y la STPS con valores similares (0.016 y 0.017) y no cuentan con el mismo número de servidores públicos en sus UE. Lo anterior probablemente se debe a que por un lado, algunas UE han desarrollado ciertas estrategias para optimizar sus procesos, y por el otro, debe haber ciertas fortalezas y áreas de oportunidad que no tienen todas las UE o bien, no las aprovechan de la misma forma.



Elaboración propia con datos del IFAI, publicados en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> consultada el 5 de abril de 2015 para actualizar datos de número de recursos de revisión y el 15 de noviembre de 2014 para obtener datos sobre número de servidores públicos en la UE.

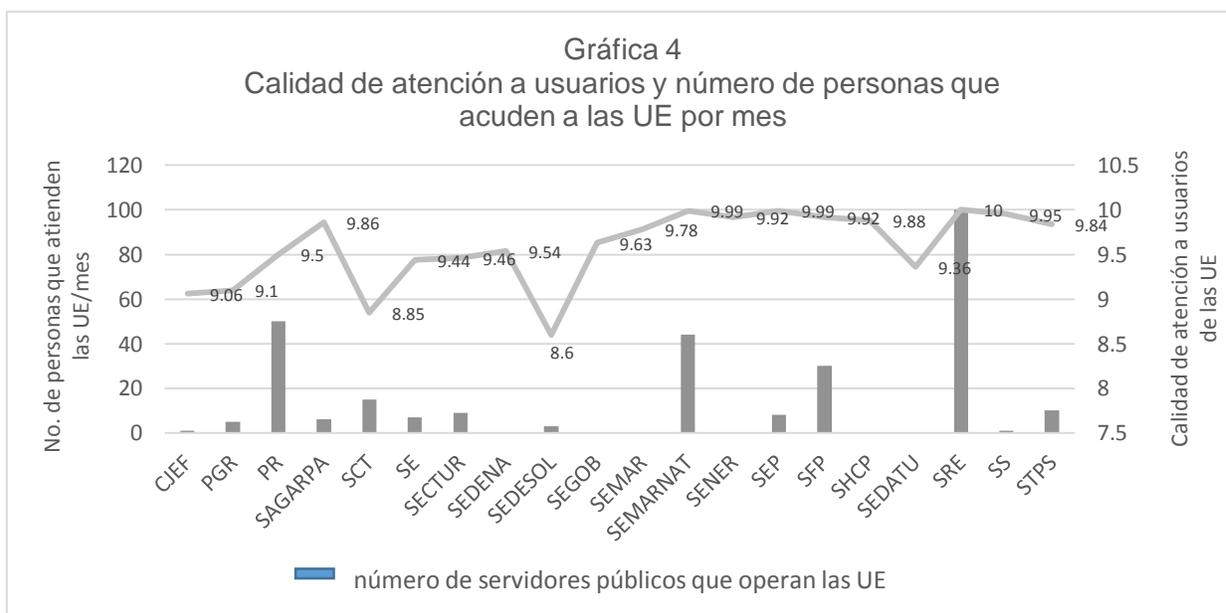
Notas: 1. De acuerdo a las fórmulas que utiliza el IFAI para evaluar la calidad, para el caso de la medición en función de número de solicitudes y número de recursos de revisión cuya resolución del IFAI es modificatoria o se biresee, el valor más bajo implica mejor calidad de respuesta.

2. No se tiene el dato sobre número de servidores públicos que trabajan en la UE de la SHCP.

4.3.1.4 Calidad de la atención ciudadana

Las UE atienden a las y los ciudadanos que acuden personalmente a realizar alguna solicitud de información o bien, a pedir alguna orientación. En este sentido, el programa de “usuario simulado” que lleva a cabo el IFAI, evalúa tanto la calidad de la atención, como las instalaciones de las UE. Como puede observarse en el anexo 3, de un total de 10 puntos, 18 de las 20 UE tienen un resultado superior a 9.

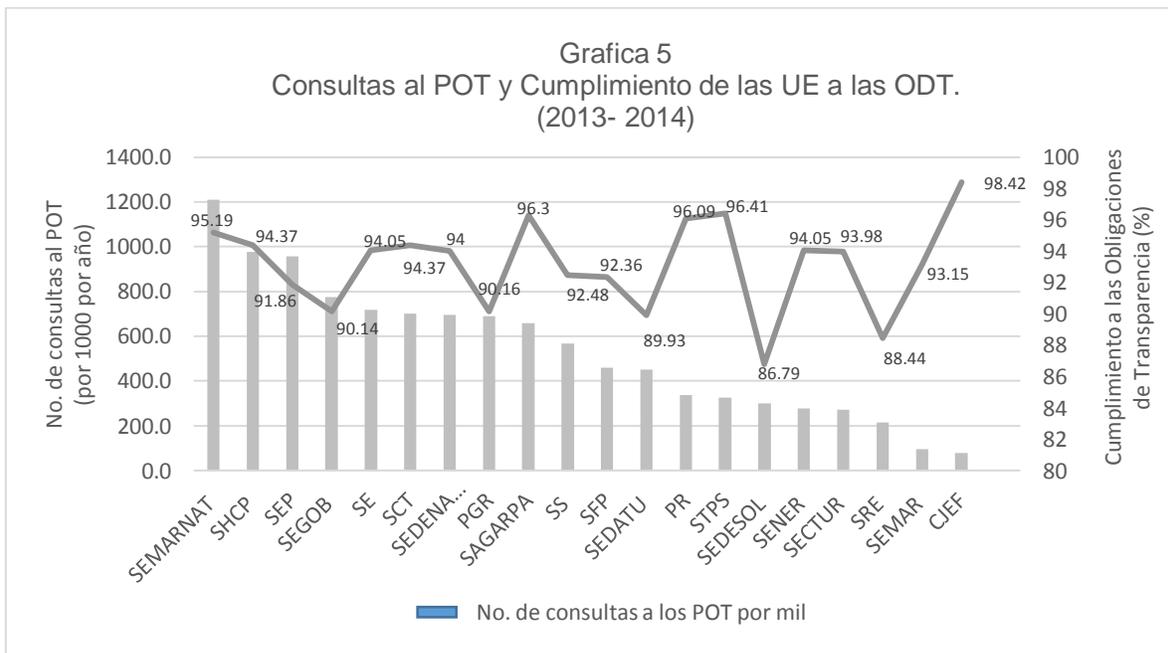
Lo anterior indica que la calidad de atención de acuerdo a este indicador, es buena y que esta no se relaciona con la cantidad de personas que acuden a la misma ya que como se muestra en la gráfica 4, la cantidad de personas que atienden las UE es muy variable independientemente de los resultados de la calidad de la atención que proporcionan a la ciudadanía. Aunado a lo anterior, se tiene que tampoco se relaciona la calidad de atención con la cantidad de servidores públicos que trabajan en las UE, ya que de acuerdo a la gráfica 3, la cantidad de servidores públicos varía desde 1 hasta 16 y los valores de calidad solo varían 1.14 puntos (entre 8.86 y 10).



Elaboración propia, con datos del IFAI, publicados en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> consultada en diciembre de 2014. No se tienen datos del número de personas que acuden a las UE para las dependencias: SEDATU, SEDENA, SEGOB, SEMAR, SENER, SHCP.

4.3.2. Transparencia

Durante los años 2013 y 2014, el número de consultas a los POT por parte de la ciudadanía fue muy variable, como se muestra en el Anexo 6 y en la gráfica 5, ya que mientras la SEMARNAT tuvo 1,209, 235 consultas en promedio por año, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para el mismo plazo tuvo 79,688. Asimismo, las evaluaciones sobre el cumplimiento por parte de las UE para publicar y actualizar la información sobre sus obligaciones de transparencia son muy altas (17 de las 20 dependencias tienen una evaluación por arriba del 90%). Asimismo, se observa una relación entre el número de solicitudes de información y las consultas a los POT ya que las dependencias que tienen más solicitudes de información (SEMARNAT, SHCP, SEGOB y SEP) tienen más consultas en sus POT, lo anterior puede reflejar un mayor interés de la ciudadanía por los temas de medio ambiente, economía, seguridad y política interna y educación.



Elaboración propia, con datos del IFAI, publicados en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> consultada en diciembre de 2014. Los datos del año 2014 corresponden al 6 de noviembre de 2014.

4.3.3. Características de la operación de las UE

De acuerdo al análisis que se muestra en el Anexo 11, se encontró lo siguiente:

4.3.3.1. Dimensión estructura

Solo un poco más de la mitad (56.25%) de los encuestados tienen un cierto nivel de acuerdo en el sentido de que los recursos humanos en las UE son insuficientes. Lo anterior, coincide con el análisis FODA (anexo 12), donde al analizar las debilidades, la relacionada con el texto: *“el personal de las UE de la APF centralizada es insuficiente para atender la demanda de solicitudes de información”* ocupa el lugar 8 de 13 debilidades detectadas. De igual forma, el número de personas de las UE es una debilidad importante y con el mismo porcentaje de acuerdo (56.25) el personal de las UE se queja por exceso de trabajo y el 93.75 % coincide en que trabajan horas extras.

El 68.75% coincide en algún nivel de acuerdo que los titulares de las UE desempeñan al menos otro cargo dentro de la estructura de la institución, ya que no existe en la estructura orgánica de las dependencias el puesto de Titular de UE por lo que la mayoría de los responsables no necesariamente operan las UE, sino que lo hacen a través de servidores públicos de menor jerarquía. Adicionalmente, se observa que hay una gran disparidad entre el número de solicitudes de información y el número de servidores públicos en las UE. Es decir, hay UE con pocas solicitudes y más personal que otras con mayor número de solicitudes de información y con menos personal como se muestra en la gráfica 3.

4.3.3.2. Dimensión humana

Solo 25% de los encuestados coincide en un nivel de acuerdo que se le reconoce el buen trabajo al personal de las UE. Sin embargo, hay un alto grado de acuerdo

(93.75), en cuanto a que el personal de las UE sabe de la importancia de su trabajo y manifiesta estar orgulloso del mismo, además de que hay un buen ambiente laboral. Adicionalmente, más de la mitad de los encuestados (56.26) manifestó que su personal tiene ética pública. Lo anterior toma especial relevancia si se considera que solo el 23% coincide en que las UE no tienen presupuesto para implementar programas y proyectos y no hay recursos para estímulos económicos del personal.

4.3.3.3. Dimensión referente a capacidades

En base a los resultados obtenidos, la mayoría de los responsables de las UE (75%), consideran que el personal con el que cuentan tiene el perfil adecuado, el 81.2% coincide en que dicho personal tiene experiencia y el 93.7% afirma que adicionalmente su personal se capacita permanentemente. Es decir, las capacidades de las y los servidores públicos de las UE son una fortaleza, además de que se trabaja en equipo y se revisa la información (93.7%) que entregan las UA como responsables de atender las solicitudes de información antes de notificar las respuestas a los solicitantes. Lo anterior es de gran relevancia ya que todas las UE tienen buenas evaluaciones de calidad de respuestas a las solicitudes de información que atienden y en cumplimiento a las obligaciones de transparencia como se muestra en las gráficas 3 y 5. Sin embargo, solo el 37.5% de los encuestados tienen un nivel de acuerdo en el sentido de que las y los servidores públicos que son titulares de las UA conocen sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información, el 56.25% coinciden en que de dichos titulares tienen cierto nivel de resistencia a la capacitación y solo el 25% de las UE difunden el derecho a la información a la sociedad civil.

4.3.3.4. Dimensión referente a normatividad y procedimientos

Solo el 25% de los encuestados tienen un nivel de acuerdo en el sentido de que el IFAI en una institución con procedimientos claros que dar certeza jurídicas a las UE. Sin embargo, el 81.25% coinciden en que cuentan con procedimientos específicos

al interior de sus instituciones generados por los CI para facilitar el acceso a la información y el 75% coinciden en un grado de acuerdo en que las UE realizan la mayoría de las funciones que les corresponden a los Comités de Información.

4.3.3.5. Dimensión referente a infraestructura

El 50% de los encuestados coinciden en un nivel de acuerdo en que las UE tienen instalaciones adecuadas para atención al público y el 62.5% que cuentan con el equipo inmobiliario necesario. Sin embargo, de acuerdo a los criterios del IFAI para evaluar la calidad de atención a los usuarios de las UE, considera tanto las instalaciones como la calidad de atención, se observa que todas las UE tuvieron evaluaciones superiores a 8.6 de un total de 10 puntos, como se muestra en el Anexo 3.

4.3.3.6. Dimensión referente a tecnologías de la información

En cuanto al uso de las tecnologías de la información, el 75% de los encuestados coincide en un nivel de acuerdo que las UE tienen equipos de cómputo suficientes para realizar sus funciones y sistematizan procesos⁵. El 62.5% coincide en que genera reportes estadísticos periódicamente y el 68.75% coincide que promueven la transparencia focalizada a través de las páginas de Internet de las dependencias para reducir la cantidad de solicitudes de información.

⁵ Se refiere al uso de las tecnologías de la información para realizar el registro, atención y seguimiento de las solicitudes de información que ingresan a las UE.

4.3.4. Áreas de oportunidad (análisis FODA)

4.3.4.1. Fortalezas

Las principales fortalezas de las UE son las relacionadas con su personal, tanto en lo que respecta a la calidad humana que se manifiesta en el buen ambiente laboral como con sus capacidades profesionales en materia de transparencia y acceso a la información, pero hay cinco fortalezas(F9 a F13) que deben atenderse, como se muestra en la página 1 del anexo 12. Dichas fortalezas están relacionadas con las siguientes dimensiones: capacidades de los servidores públicos de las dependencias, recursos materiales y tecnologías de la información, atender estas fortalezas ayudaría a reducir las debilidades D1, D3, D9 y D10 que se muestran en la página 3 del anexo 12.

4.3.4.2. Oportunidades

De acuerdo al análisis FODA, las principales oportunidades que tienen las UE se relacionan principalmente con los cursos de capacitación que promueve el IFAI para las y los servidores públicos de la APF y con el uso de tecnologías de la información que promueve el IFAI, así como con los procedimientos que han emitido tanto los CI para mejorar la gestión de atención de solicitudes de información como la SFP para favorecer la transparencia focalizada.

4.3.4.3. Debilidades y amenazas

Hay siete debilidades que tienen los valores más altos y sobre las cuales habría que trabajar y son las siguientes: estructura orgánica de las UE, presupuesto, fortalecimiento de capacidades de las y los servidores públicos de las dependencias, coordinación entre las UE y las áreas de archivos, así como el uso de tecnologías de la información, (D1 a D7), si se trabaja en estas debilidades se

reducen las principales amenazas (A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7) las cuales se refieren a capacitación, presupuesto, normatividad y procedimientos (anexo 12).

4.3.4.4. Balance interno y externo

La balanza entre fortalezas y oportunidades (balance interno y externo) es amplio (0.44), considerando los balances del resto de los cuadrantes. Igualmente sucede entre las debilidades y oportunidades, donde se muestra una diferencia de 0.72, como se muestra en el anexo 13. En este sentido, habrá que implementar más medidas de mejora. Es decir, al trabajar en mejorar las fortalezas y mejorar las debilidades, se podrán reducir las amenazas y se podrán aprovechar mejor las oportunidades.

La dimensión de capacidades es la más importante tanto en el análisis interno como externo, ya que esta dimensión es de las principales fortalezas en lo que respecta a capacidades del personal de las UE. Sin embargo, es una debilidad en lo que refiere a capacidades de servidores públicos ajenos a las UE y esta dimensión se convierte en una amenaza en lo que se refiere a capacidades de la ciudadanía en cuanto a conocer qué y cómo realizar una solicitud de información.

4.3.5 Relación entre las áreas de oportunidad y el artículo tercero transitorio de la LFTAIPG.

Como puede verse en los resultados del presente trabajo, las UE han implementado diversas estrategias para poder aplicar la LFTAIPG de acuerdo a sus propias capacidades y sus recursos disponibles, ya que en el año 2002 con la publicación de dicha ley, se estableció en su artículo tercero transitorio lo siguiente: *“...la conformación de las estructuras a que se refiere esta disposición deberá hacerse con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales”*. A más de doce años de distancia y con el análisis que se muestra, se puede evidenciar que la operación de las UE es muy

heterogénea ya que cada una ha operado de acuerdo a sus propias limitaciones y capacidades y que aunque dichas UE se han ido especializando y obtienen buenas evaluaciones en los indicadores que genera el IFAI, se tiene la amenaza de rebasar el límite de respuesta ante el constante incremento de solicitudes de información. Adicionalmente, las UE tienen el gran reto de lo que será la implementación de la LGTAIP.

4.4. Conclusiones y recomendaciones

Primera. El papel que desempeñan las UE es fundamental para promover la transparencia y el ejercicio derecho a la información en México, ya que son las receptoras de las necesidades de información y de las dificultades para cubrir dichas necesidades desde las instituciones. En este sentido, las principales amenazas para el buen desempeño de dichas UE son las relacionadas con el incumplimiento de los plazos de respuesta, el aumento de recursos de revisión y la pérdida de capacidad de para atender las solicitudes de información de las y los ciudadanos.

Segunda. A 12 años de haber sido creadas las UE, existen grandes asimetrías entre éstas, no solo en lo que respecta a la demanda de solicitudes de información que tienen, sino también en cuanto a su estructura orgánica y a la forma de operar de las mismas. En este sentido, las UE con más solicitudes de información son: SEP (5,839); SS (4,093); SEMARNAT (3,735); SHCP (3,613) y SEGOB (3,582), lo que refleja los temas de mayor interés para la ciudadanía: educación, medio ambiente, economía y seguridad. Lo anterior coincide con la *“Encuesta sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública Gubernamental (EDAI)”*, publicada por el INEGI y el IFAI en el año 2013, sobre los temas que resultan de mayor interés para la ciudadanía: escuelas y hospitales (86.2%), como gasta (75%) medio ambiente y recursos naturales (78.2%). Asimismo, se tienen UE que tienen servidores públicos que atienden un promedio de 741 solicitudes por año y hay otras cuyos servidores públicos atienden 95.

Tercera. La cantidad de personal con que operan las UE no es directamente proporcional al número de solicitudes que se atienden. Sin embargo, aunque la demanda de información es un factor muy importante a considerar en el fortalecimiento de las UE, no debe ser el único, ya que las UE no solo atienden solicitudes de información, sino también promueven y realizan

acciones de transparencia y de fortalecimiento de capacidades a servidores públicos y ciudadanía en general. Otro factor que debería considerarse para el fortalecimiento de las UE son los resultados de evaluaciones de desempeño por cada UE.

Cuarta. La importancia y el nivel de decisión que tienen las UE dentro de las dependencias es variable, ya que sus titulares tienen diferentes niveles de puesto y en su mayoría, ocupan otro cargo, por lo que generalmente delegan la operación de las UE a un subordinado, ya que el puesto de titular de UE no existe en la estructura de la mayoría de las dependencias. Por otro lado, los titulares de las UE tienen diferentes niveles en las estructuras, algunos dependen directamente del titular de la dependencia y otros tienen puestos de segundo o tercer nivel y se encuentran en diferentes áreas como: Oficialía Mayor, Asuntos Jurídicos, Atención ciudadana, Comunicación Social, Administración y Finanzas.

Quinta. La calidad de la información que proporcionan las UE de la APF centralizada como respuesta a las solicitudes de información de la ciudadanía está evaluada por arriba del 80%. Asimismo, la demanda de solicitudes de información y el personal con que cuentan las Unidades de Enlace no han sido determinantes en la calidad de respuestas y la atención que proporcionan, ya que las dependencias que tienen más solicitudes de información y mayor número de consultas a sus portales de obligaciones de transparencia. (SEP, SS, SEMARNAT, SEGOB y SHCP) se encuentran dentro de las que tienen mejores evaluaciones de calidad.

Sexta. Una de las principales estrategias que han implementado las UE es el fortalecimiento de las capacidades de su personal, tanto en la parte humana (orgullo de pertenecer a la UE) como en lo profesional mediante la capacitación permanente. Sin embargo, esto no será suficiente ante el incremento constante de solicitudes de información, por lo que se deben

fortalecer para que puedan atender dos debilidades importantes que son las capacidades tanto de servidores públicos (principalmente de los titulares de las unidades administrativas) como de la ciudadanía en su conjunto, ya que es necesario generar un círculo virtuoso entre las instituciones públicas y la sociedad civil para hacer de la transparencia un valor agregado que mejore la calidad de vida y el desarrollo del país.

Séptima. La cantidad de personas que acuden a las UE es baja y varía entre las UE (de 1 a 100 por mes), lo anterior se debe a que en el ejercicio del derecho a la información se favorece el uso de Internet a través del Sistema INFOMEX, independientemente del número de personas que se atienden en las UE, la calidad de atención que reciben es muy buena ya que 18 de las 20 UE obtuvieron evaluaciones superiores a 9 puntos de un total de 10.

Octava. Las UE de la APF centralizada cumplen con las obligaciones de transparencia que se describen en el artículo 7 de la LFTAIPG, 16 de 20 dependencias tuvieron evaluaciones por arriba de 90% y 4 con evaluación superior a 86%. Estos niveles de cumplimiento no se relacionan con la cantidad de personal que labora en las UE.

Novena. Es necesario fortalecer las capacidades de las UE, considerando principalmente la estructura y la educación y formación de servidores públicos, solo así se podrá asegurar el cumplimiento no solo de la LFTAIPG y en su caso de lo establecido en la LGTAIPG, sino también la implementación de políticas públicas definidas en el PGCM para el presente sexenio.

Décima. Solo el 37.5% de las y los servidores públicos responsables de las UE, coinciden en que lo titulares de las UA conocen en algún grado, sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información y el 56.25% coinciden en que de dichos titulares que son los responsables de la

información que proporcionan, tienen cierto nivel de resistencia a la capacitación (anexo 11). Sin embargo, el personal de las UE es una fortaleza importante ya que cuenta con habilidades y experiencia para revisar la información antes de notificarla a los solicitantes, lo cual favorece la calidad de las respuestas. Por lo anterior, es importante establecer mecanismos que aseguren la permanencia del personal que opera las UE, ya que no solo adquieren conocimiento y experiencia en materia de transparencia y acceso a la información sino también en las temáticas específicas de cada institución lo cual le da un valor agregado a las instituciones.

Décima primera. Las UE tienen fortalezas como contar con servidores públicos que les gusta lo que hacen y están orgullosos de su trabajo, además de programas permanentes de capacitación que les permite obtener buenas evaluaciones en los indicadores de calidad. Sin embargo, también se tienen debilidades como el exceso de cargas de trabajo que los obliga a laborar fuera de sus horarios de trabajo, además de que la mayoría tienen plazas de niveles más bajos en relación a las responsabilidades que tienen.

Décima segunda. Se tiene una gran debilidad en lo que respecta a capacitación de servidores públicos que no están en las UE y una gran amenaza por falta de programas de educación y formación dirigidos a la ciudadanía en su conjunto. También es notable que el IFAI proporciona cursos y representan una importante área de oportunidad pero no se ha optimizado para disminuir dichas amenazas y debilidades, lo anterior probablemente porque ni el IFAI ni las UE tienen la capacidad de respuesta ante tales necesidades específicas de capacitación que tienen las dependencias, por ello, la estructura resulta muy importante porque en la medida que las UE tengan personal capacitado, podrían compartir conocimiento, a servidores públicos e implementar acciones que ayuden en la formación de las y los ciudadanos en materia de transparencia y acceso a la información.

Décima tercera. La transparencia y el acceso a la información implican un costo a las dependencias, mismo que hasta la fecha no se ha asumido totalmente, ya que aunque las UE son clave en el cumplimiento de la LFTAIPG, tienen poca o nula participación del presupuesto y de la organización de su estructura orgánica y no hay presupuesto para implementar programas y proyectos ni recursos para estímulos del personal de las Ue. Por lo anterior, hay un alto riesgo de perder las fortalezas y las áreas de oportunidad que las mismas UE han ido generando para compensar sus debilidades y amenazas en el ejercicio del derecho a la información.

Décima cuarta. Es necesario fortalecer a las UE, principalmente en su estructura, capacidades de servidores públicos y presupuesto. Lo anterior debería contemplarse en las nuevas reformas a la LFTAIPG que se darán como resultado de la reciente aprobación de la LGTAIP, entre otras, la derogación del artículo tercero transitorio y la creación de una unidad administrativa (Unidad de Transparencia), cuyo titular solo deberá contener un solo cargo mismo que debería contemplarse como parte de la estructura de cada dependencia a fin de que no tenga que delegar sus funciones como sucede actualmente en la mayoría de las dependencias.

Bibliografía

Aburto, H., (1996). Estado Régimen y Sistema Político (Nuevas pautas para la administración pública mexicana). *Administración Pública*. México, INAP.

Ackerman, J. y Sandoval, I., (2005). *Leyes de acceso a la información en el mundo, (Serie Cuadernos de Transparencia núm. 7)*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Aguilar, F., (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica. p.38.

Aguilar, F., (2013). *El gobierno del gobierno*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Aguilar, J., (2008). *Transparencia y democracia: Claves para un concierto (serie cuadernos de transparencia núm. 10)*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Anon., (1985). *Aristóteles. Política*. México, Colección Sepan Cuantos.

Anon., (2007). *Las concepciones del Estado de Durkheim y Weber ante la teoría política marxista: vínculos, cruces y desacuerdos*, disponible en: http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0CCQQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.fcp.uncu.edu.ar%2Fupload%2Fas%2520sociologias%2520del%2520estado%2520de%2520durkheim%2520y%2520weber.pdf&ei=n4APVfb_H4msyQTR74Bo&usq=AFQjC
[Accesado el día 27 de marzo de 2015].

Bonnin, C., (1812). *Principes d' Administration Publique. Vol III*. Paris, Imprimeur-Libraire.

Borja, R., (1998). *Enciclopedia de la política*. 2da ed. México, Fondo de Cultura Económica.

Castelazo R, J., (2013). *Ensayo: El derecho a la Información como parte del Diplomado: Etica Pública Transparencia y Acceso a la Información*. México, INAP-SEMARNAT.

Castelazo, J., (2003). La Gestión Pública de la Transparencia. *Revista de Administración Pública*, Issue 107.

Castelazo, J., (2006). *"Administración Pública: Una visión de Estado" XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública del 7-10 de nov. de 2006*. Guatemala, CLAD/Instituto Nacional de Administración Pública.

Castelazo, J., (2007). *Administración Pública, Una visión de Estado*. México, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Castelazo, J., (2010). *Administración Pública: Una visión de Estado Instituto Nacional de la Administración Pública*. 2ed. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Cázares, A., (2011). La Transparencia como Sistema. En: *Transparencia Gubernamental*. México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), pp. 298-359.

Corsi, G., (1996). *Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann*. México, Universidad Iberoamericana.

De la Fuente, J., (2012). Ensayo Democracia y Transparencia. En: *A 10 años de Transparencia..* México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y la Protección de Datos, pp. 11-20.

Duek, C., (2007). *Sobre la relación Weber - Marx. La teoría de Weber como debate permanente con el marxismo*, Buenos Aires: Tesis doctoral, UNCuyo.

Fernandez, J., (2002). *Servicios públicos municipales*. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

García, J., (2003). De la primera a la segunda generación de reformas del Estado en América Latina: Giro ideológico y cambio conceptual. XXII(38), pp. 95-125.

Gault, D., (2004). Nueva gestión pública. ¿Dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa.. En: *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: Porrúa, pp. 13-47.

Gordillo, A., (1995). *Teoría General del Derecho Administrativo*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

Górlitz, A., (1972). *Diccionario de Ciencia Política*. 2da. ed. Barcelona, Alianza.

Hernández, A., (2005). ¿Qué es y para qué sirve la transparencia?. *Recta Ratio*, Issue No. 2, pp. 31-35.

- Hernández, R., (2010). *Metodología de la Investigación*. México, McGraw Hill.
- Hickok, E. W., (1995). "Accountability of public officials", *The Encyclopedia of Democracy*. s.l.: Seymour Martin Lipset (Londres: Routledge).
- Jeremy, B., (1999). *Political Tactics*, Oxford University Press
- Kaboolian, L., (1988). *The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs Administration*. s.l., s.n., pp. 189-193.
- Kart, R., 1992. *La sociedad abierta y sus enemigos*. 5ta. ed. Barcelona: Paidós.
- Katznelson, I., (1977). "Structure and Configuration in Comparative Politics" in Mark I. Lichbach and Alan S. Zuckerman.. pp. 81-112.
- Kelsen, H., (1993). *¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?*. 3ra. ed. Oxford, Garzón Valdes.
- Kenney, C.D., (2003). *Horizontal Accountability: Concepts and conflict, Democratic Accountability in Latin America*., Oxford University Press.
- Lahera, E., (2004). Proyecto FRA/02/073. *Serie: Políticas sociales*.
- López, S., (2008). *Estudio en Materia de Transparencia de otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- López, S., (1984). *El Derecho a la Información*. México, Porrúa.
- López, S., (2000). *El derecho a la información como derecho fundamental*, en Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coord). México, UNAM, p. 16.
- López, S., (2005). *Democracia y rendición de cuentas: la Ley mexicana de transparencia y acceso a la información* en Documentación Administrativa. No. 273, p. 35-72.
- López, S., (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: La reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana*, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (serie de cuadernos de transparencia núm. 7). México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Luhmann, N., (2000). Poder. En: Universidad Iberoamericana, México, :Anthropos.
- Marvall, J., (1999). Democracy, Accountability, and Representation. En: *Accountability and Manipulation*. En Przeworski, A., Stokes, S., y Marin, B., (Cambridge University Press), pp. 154-196.

Marván, M., (2002). *Transparencia y Acceso a la Información de las Organizaciones Civiles*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Merino, M., (2005). "Introducción" *Transparencia: libros, autores e ideas*, en Mauricio Merino, (coord.). En Instituto Federal de Acceso a la Información/Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 17.

Merino, M., (2005). coordinador. En: *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Merino, M., (2005b). El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México. En: *Democracia y Transparencia*, Elizondo, pp. 76-77.

Myrdal, G., (1968). *Asian Drama: An inquiry into the poverty of nations*. New York.: Trade Paperback, Ex-Library.

Pardo, M. y Velazco, E., (2009). *La Gerencia Pública en América del Norte, Tendencias de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. Colegio de Méxio, A.C. - Instituto de Administración Pública de Nuevo León, p. 18-43.

Richard, O., (2004). What is transparency?. En: New York: McGraw Hill, pp. 4-5.

Riofrío, J., (2013). La cuarta ola de derechos humanos: Los derechos digitales. *Revista Latinoamericana de derechos humanos*, 25(1).

Sánchez, J., (1998). Aproximación a la reforma del Estado. En: *Administración pública y reforma del Estado en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 27-31.

Sánchez, J., (2002). *La Administración Pública como ciencia*. Instituto de Administración Pública del Estado de México- Plaza y Valdéz.

Schedler, A., (2008). *Qué es la Rendición de cuentas? (serie de cuadernos de transparencia núm.03)*. México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Suárez, V., (2011). *Propuesta de guía metodológica para la presentación de proyectos y tesis*, México:,s.n.

Uvalle, R., (1984). *El Gobierno en acción*. México, Fondo de la Cultura Económica.

Valls , S. y Matute, C., (2011). *Nuevo Derecho Administrativo*. México, 3ra. ed. Porrúa.

Ward, M., (1989). *Políticas de bienestar social en México*. México, Nueva imagen.

Zaldivar, A. y Cruz, J., (2011). Coordinadores. En: *Transparencia focalizada: Ejercicio del derecho a la Información Pública en México*. 1a. ed. México, Instituto Federal de Acceso a la Información y la Protección de Datos (IFAI), p. 7-13.

ANEXOS

Anexo 1

Encuesta realizada a las Unidades de Enlace de la APF centralizada

OBJETIVO: Obtener información que permita conocer las variables que influyen en la operación de las Unidades de Enlace para atender la demanda de solicitudes de información.						
Fecha de realización: 21 de noviembre de 2014.						
Considerando los siguientes planteamientos, marque con una X la opción que corresponda con su nivel de acuerdo, considerando una escala del 1 al 5, donde 5 corresponde al mayor nivel de acuerdo.						
No.		5. Muy de acuerdo	4. Algo de acuerdo	3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo	2. algo en desacuerdo	1. Muy en desacuerdo
Estructura						
1	En mi UE se cuenta con recursos humanos insuficientes para atender la demanda de solicitudes de información.					
2	El personal de mi UE trabaja horas extras.					
3	El personal de mi UE se queja por exceso de trabajo					
4	En mi UE hay personal que tiene plazas con niveles por debajo de la responsabilidad que tiene.					
5	El Titular de mi UE desempeña al menos otro cargo dentro de la institución.					
6	En mi Institución el cargo de Titular de la Unidad de Enlace es una Unidad Administrativa y forma parte de la estructura orgánica.					
7	Los enlaces de acceso a la información de las Unidades Administrativas se quejan del trabajo que les genera el acceso a la información.					
Humana						
8	Al Personal de la UE se le reconoce por su trabajo cuando obtienen buenos resultados en las evaluaciones del IFAI.					
9	El personal de mi tiene ética pública.					
10	El personal de mi UE manifiesta estar feliz con su trabajo.					
11	El personal de mi UE sabe la importancia de su trabajo y manifiestan estar orgullosos del mismo.					
12	En mi UE hay un buen ambiente laboral.					
Financiera						
13	El Personal de la UE tiene estímulos económicos por su trabajo cuando obtienen buenos resultados en las evaluaciones del IFAI.					
14	Mi UE cuenta con presupuesto propio para implementar programas y proyectos.					

Capacidades						
15	El personal de mi UE cumple con el perfil necesario para el desarrollo de sus funciones.					
16	El personal de mi UE tiene experiencia en materia de transparencia y acceso a la información.					
17	El personal de mi UE, se capacita permanentemente sobre transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.					
18	Mi UE tiene un programa de capacitación permanente para servidores públicos.					
19	El personal de mi UE imparte cursos de capacitación en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales a servidores públicos de mi institución.					
20	El personal de mi UE difunde el derecho a la información, dirigidos a la sociedad civil.					
21	Los Servidores Públicos de mi institución conocen a la UE y saben de sus funciones					
22	En mi institución los Titulares de las Unidades Administrativas conocen sobre sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.					
23	Los Titulares de las Unidades Administrativas de mi institución ponen resistencia a la capacitación sobre transparencia y acceso a la información.					
24	El personal de mi UE trabaja en equipo y con orientación a resultados.					
25	En mi UE, se revisa la información que envían las Unidades Administrativas antes de ser notificar la respuesta a los solicitantes.					
Normas y Procedimientos						
26	Mi UE con el Comité de Información ha emitido procedimientos específicos para facilitar el acceso a la información.					
27	El IFAI es una institución que cuenta con procedimientos claros que otorgan certeza jurídica a la Unidad de Enlace.					
28	Mi UE realiza la mayoría de las funciones del Comité de Información					
29	En mi UE hay un procedimiento con las funciones del Comité de Información.					
30	En mi institución hay un procedimiento de las funciones de los enlaces de acceso la información y su relación con la UE.					
31	En mi UE se generan reportes estadísticos sobre acceso a la información.					
Infraestructura						
32	Mi UE cuenta con las instalaciones adecuadas para atención al público.					
33	Mi UE cuenta con el equipo inmobiliario necesario para que el personal pueda operar en un ambiente cómodo.					
34	Mi UE se Ubica en un espacio visible y accesible para la ciudadanía que acude personalmente					
Tecnologías de la Información						
35	El personal de mi UE cuenta con equipo de cómputo moderno y suficiente para realizar sus funciones					
36	Se tiene sistematizado el proceso de gestión de solicitudes de información al interior de mi institución.					
37	En mi UE se utiliza la tecnología de la información para generar reportes estadísticos de forma periódica.					
38	Mi UE promueve la publicación de información en la página web para reducir solicitudes de información (transparencia focalizada)					

Anexo 2

Número de solicitudes de Información por dependencia.

DEPENDENCIA	2013	2014*	PROMEDIO POR AÑO
CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL	313	232	273
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	2,800	3,213	3,007
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA	1,952	1,810	1,881
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	1,234	1,586	1,410
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	2,725	3,149	2,937
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	1,843	1,831	1,837
SECRETARÍA DE TURISMO	617	717	667
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	2,121	2,326	2,224
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	1,709	1,918	1,814
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	3,322	3,842	3,582
SECRETARÍA DE MARINA	860	1,007	934
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	3,466	4,003	3,735
SECRETARÍA DE ENERGÍA	641	639	640
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	5,396	6,281	5,839
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	2,662	2,552	2,607
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	3,384	3,842	3,613
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO	801	931	866
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	1,941	1,934	1,938
SECRETARÍA DE SALUD	4,006	4,180	4,093
SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	1,013	1,128	1,071

Elaboración propia con datos del IFAI publicados en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> consultada el 15 de diciembre de 2014.

*Datos al 11 de diciembre.

Anexo 3

Calidad de la atención prestada por las Unidades de Enlace

DEPENDENCIA	2013 primer semestre	2013 segundo semestre	2014 primer semestre	PROMEDIO
CJEF	9.38	8.43	9.38	9.06
PGR	9.37	8.88	9.05	9.10
PR	8.50	10.00	10.00	9.50
SAGARPA	10.00	9.57	10.00	9.86
SCT	7.64	9.41	9.50	8.85
SE	8.95	9.51	9.84	9.44
SECTUR	9.75	8.80	9.83	9.46
SEDENA	9.60	9.02	10.00	9.54
SDESOL	8.08	8.71	9.0	8.60
SEGOB	9.81	9.77	9.32	9.63
SEMAR	9.57	9.88	9.88	9.78
SEMARNAT	9.98	10.00	10.00	9.99
SENER	10.00	10.00	9.75	9.92
SEP	10.00	9.96	10.00	9.99
SFP	9.94	10.00	9.80	9.92
SHCP	10.00	10.00	9.63	9.88
SEDATU	9.08	9.63	9.38	9.36
SRE	10.00	10.00	10.00	10.00
SS	9.85	10.00	10.00	9.95
STPS	9.75	9.88	9.88	9.84

Elaboración propia con datos del IFAI publicados en la siguiente página:

<http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> consultada el 16 de julio de 2014.

La evaluación es en base al Programa de Usuario Simulado y considera: calidad en la atención e infraestructura de la Unidad de Enlace.

Anexo 4

Evaluación de las Respuestas a Solicitudes de Información (RSI) 2013-2014.

DEPENDENCIA	2013 primer semestre	2013 segundo semestre	2014 primer semestre	PROMEDIO
CJEF	96.21	95.43	97.81	96.48
PGR	84.44	84.61	79.61	82.89
PR	95.79	98.73	97.77	97.43
SAGARPA	96.45	95.60	98.06	96.70
SCT	86.64	84.76	85.90	85.77
SE	92.61	86.82	85.29	88.24
SECTUR	98.09	95.83	98.90	97.61
SEDENA	87.45	90.85	92.11	90.14
SEDESOL	84.83	87.10	86.75	86.23
SEGOB	92.9	92.63	92.84	92.79
SEMAR	87.5	87.10	92.57	89.06
SEMARNAT	97.94	98.00	99.44	98.46
SENER	97.95	100.00	97.99	98.65
SEP	89.24	85.40	86.20	86.95
SFP	74.71	80.06	96.41	83.73
SHCP	91.32	96.02	92.17	93.17
SEDATU	94.79	98.25	98.16	97.07
SRE	96.22	97.19	98.49	97.30
SS	89.8	95.14	91.58	92.17
STPS	93.55	97.60	99.21	96.79

Elaboración propia con datos del IFAI publicados en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> consultada el 15 de diciembre de 2014.

NOTA: La evaluación se basa en los siguientes criterios: CONSISTENCIA: Considera que el contenido la respuesta otorgada corresponda con la modalidad de entrega, que no contenga datos contradictorios y en su caso, atienda los supuestos para la imposibilidad física y/o jurídica de la entrega de información. COMPLECIÓN (información completa): Considera que la respuesta indique cómo se entregan los temas especificados en la solicitud, en su caso, contenga la fuente donde se puede consultar la información y se incluyan los documentos mencionados. CONFIABILIDAD: Considera que el contenido de la información sea legible y contenga los documentos que avalen la entrega de información con los requisitos normativos que se establecen en el artículo 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo. OPORTUNIDAD: Considera que la respuesta otorgada no exceda el plazo establecido en la normatividad aplicable.

Anexo 5

Evaluación del tiempo de respuesta a las solicitudes de información y calidad de las mismas (2014)

DEPENDENCIA	PROMEDIO DE DÍAS ¹	RECURSOS DE REVISIÓN ²	SOLICITUDES RESPONDIDAS ³	RECURSOS DE REVISIÓN/SOLICITUDES RESPONDIDAS
CJEF	5.92	2	232	0.009
PR	14.41	29	1807	0.016
PGR	17.40	150	2608	0.058
SAGARPA	3.45	49	1607	0.030
SCT	15.10	128	3116	0.041
SEDATU	18.92	16	917	0.017
SEDESOL	13.86	38	1889	0.020
SE	18.10	53	1979	0.027
SEP	18.84	131	5405	0.024
SENER	12.72	4	637	0.006
SEGOB	11.60	98	3467	0.028
SHCP	17.76	50	3140	0.016
SEDENA	22.51	144	2337	0.062
SFP	22.44	57	2721	0.021
SEMAR	21.05	22	1001	0.022
SEMARNAT	16.00	59	3967	0.015
SRE	17.48	41	1815	0.023
SS	12.76	76	4096	0.019
SECTUR	14.96	7	657	0.011
STPS	18.50	17	1046	0.016

Elaboración propia con datos del IFAI, publicados en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> consultada el 15 de abril de 2014.

Datos correspondientes a solicitudes de información atendidas entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2014

¹ Promedio de días de atención a las solicitudes de información (PD): días hábiles transcurridos desde la presentación de cada una de las solicitudes de información pública, acceso a datos personales y corrección, hasta el día en que se otorga la respuesta o se pone a disposición la información a través del Sistema INFOMEX Gobierno Federal.

² Recursos de revisión: se consideran los recursos de revisión que cumplen simultáneamente con las siguientes dos características:

- Recursos de revisión cuyo fallo fue notificado en el periodo.
- El fallo debe de tener instrucción por parte del Pleno del IFAI o bien haber sido sobreseídos.

³ Solicitudes respondidas: se consideran las solicitudes respondidas en el periodo bajo los siguientes tipos de respuesta:

- Entrega de información en medio electrónico
- Inexistencia de la información solicitada
- Información parcialmente reservada o confidencial
- La información está disponible públicamente
- La solicitud no corresponde al marco de la Ley
- Negativa por ser reservada o confidencial
- No es de competencia de la unidad de enlace
- No se dará trámite a la solicitud
- Notificación de disponibilidad de información

Anexo 6.

Consultas a los Portales de Obligaciones de Transparencia (POT) 2013-2014

DEPENDENCIA	2013	2014*	PROMEDIO
CONSEJERIA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL	76,624	82,751	79,688
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA	317,595	356,661	337,128
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	741,792	637,351	689,572
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	671,267	648,499	659,883
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	532,575	867,126	699,851
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO	418,440	485,299	451,870
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	282,597	317,388	299,993
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	659,277	777,673	718,475
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA	938,500	976,250	957,375
SECRETARÍA DE ENERGÍA	264,741	293,272	279,007
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN	919,950	630,650	775,300
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	960,042	996,448	978,245
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL	763,118	630,354	696,736
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	454,703	462,629	458,666
SECRETARÍA DE MARINA	101,302	88,302	94,802
SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	949,929	1,468,54	1,209,235
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	187,140	245,581	216,361
SECRETARÍA DE SALUD	551,431	583,717	567,574
SECRETARÍA DE TURISMO	255,776	229,170	242,473
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	320,597	330,362	325,480

Elaboración propia con datos del IFAI publicados en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx>
consultados el 18 de diciembre de 2014.

*Datos hasta el 6 de noviembre de 2014

Anexo 7

Resultados de las evaluaciones semestrales de cumplimiento a las Obligaciones de Transparencia (2013-2014)

DEPENDENCIA	CUMPLIMIENTO (%) 2013-1	CUMPLIMIENTO (%) 2013-2	CUMPLIMIENTO (%) 2014-1	CUMPLIMIENTO PROMEDIO (%)
CJEF	97.21	99.24	98.81	98.42
PGR	87.75	84.24	98.49	90.16
PR	92.12	96.43	99.71	96.09
SAGARPA	97.78	93.27	97.88	96.30
SCT	81.98	93.85	83.69	86.51
SE	97.15	98.63	99.61	98.46
SECTUR	93.10	94.37	94.46	93.98
SEDATU	90.24	91.06	88.50	89.93
SEDENA	87.12	98.37	96.51	94.00
SEDESOL	82.91	85.05	92.40	86.79
SEGOB	89.28	85.28	95.87	90.14
SEMAR	95.61	94.44	89.41	93.15
SEMARNAT	92.11	96.71	96.74	95.19
SENER	91.28	97.88	92.99	94.05
SEP	94.49	89.15	91.94	91.86
SFP	91.07	94.76	91.26	92.36
SHCP	91.94	97.36	93.81	94.37
SRE	91.68	89.19	84.45	88.44
SS	94.30	93.27	89.86	92.48
STPS	94.06	95.93	99.24	96.41

Elaboración propia con datos del IFAI publicados en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> consultada el 15 de diciembre de 2014.

Durante cada semestre se evalúan los siguientes apartados, mismos que tienen un % de cumplimiento y el resultado final es la suma de los mismos.

1. **Apartado financiero.** Representa el 44% del indicador y se integra por la evaluación de las siguientes fracciones del Artículo 7 de la LFTAIPG; la relativa a la remuneración mensual por puesto (IV), la relativa a la información sobre el presupuesto asignado (IX), a los resultados de las auditorías (X), a la información de los programas de subsidio (XI) y a las contrataciones que se hayan celebrado (XIII).

2. **Apartado regulatorio y toma de decisiones.** Representa el 22 % del indicador y se integra por la evaluación de las siguientes fracciones del Artículo 7 de la LFTAIPG; la relativa a las metas y objetivos de las unidades administrativas (VI) , concesiones, permisos o autorizaciones (XII) , el marco normativo aplicable (XIV) y la relativa a los informes que genere el sujeto obligado (XV).

3. **Apartado de relación con la sociedad.** Representa el 20 % del indicador y se integra por la evaluación de las siguientes fracciones del Artículo 7 de la LFTAIPG; el directorio de servidores públicos (III), la información relativa a la unidad de enlace (V), los servicios que ofrece la dependencia o entidad (VII), los trámites, requisitos y formatos (VIII) y en su caso, los mecanismos de participación ciudadana (XVI).

4. **Apartado sobre la organización interna de la dependencia o entidad.** Representa el 7% del indicador y se integra por la evaluación de las siguientes fracciones del Artículo 7 de la LFTAIPG; la relativa a la estructura orgánica (I) y la relativa a las facultades de las unidades administrativas (II).

5. **Apartado sobre información relevante.** Representa el 7% del indicador y se integra por la evaluación de la fracción XVII del Artículo 7 de la LFTAIPG.

Anexo 8

Resultados de la evaluación de cumplimiento a las acciones de transparencia focalizada realizadas durante el año 2013.

DEPENDENCIA	ACTIV. 1	ACTIV. 2	ACTIV. 4	ACTIV. 5	ACTIV. 6	% DE CUMPLIMIENTO
CJEF	1	1	1	1	1	100
PR	1	1	1	1	1	100
PGR	1	0	1	1	0	50
SAGARPA	1	1	1	1	1	100
SCT	1	0	0	0	0	16.67
SEDESOL	0	0	0	0	0	0.00
SE	1	1	1	1	1	100
SEP	1	1	1	1	1	100
SE	1	1	1	1	1	100
SEGOB	1	1	1	1	1	100
SHCP	1	1	1	1	1	100
SEDENA	1	1	1	0	1	83.33
SFP	1	1	1	0	1	83.33
SEDATU	1	1	1	1	1	100
SEMAR	1	1	1	1	1	100
SEMARNAT	1	1	1	1	1	100
SRE	1	0	1	1	0	50
SS	1	1	1	1	0	83.33
SECTUR	1	1	0	0	0	50
STPS	1	1	1	1	1	100

Elaboración propia con datos reportados el 10 de enero de 2015 por la Unidad De Políticas De Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública.

Anexo 9
Respuestas de las Unidades de Enlace de la APF Centralizada a solicitudes de información¹

DEPENDENCIA	ESTRUCTURA		DEMANDA DEL SERVICIO PERSONALIZADO		PROCESOS/CALIDAD
	SERVIDORES PÚBLICOS EN LA UE (a)	SUPERIOR JERÁRQUICO DEL TITULAR DE LA UE (b)	PERSONAS ATENDIDAS EN LA UE/MES (c)	PRINCIPAL REQUERIMIENTO (d)	SISTEMA DE GESTIÓN /MOD. DE CALIDAD (e)
CJEF	01	Coordinador de Asesores del Consejero Jurídico	01	Solicitudes de acceso a la información.	No/ No
PGR	16	Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales	3 a 5	Solicitudes de acceso a la información y orientación	No/No
PR	5 (datos del POT)	Secretario particular del Presidente	50 aprox.	Sujeto a sus necesidades	No/No
SAGARPA	4 (datos del POT)	Oficialía Mayor	6	Información sobre programas de apoyo	No/No
SCT	4 más 3 eventuales	Coordinador de Asesores de la Oficialía Mayor	15 aprox.	Solicitudes de acceso a la información	No/No
SE	4 (no hay una estructura definida para la UE)	Titular de la dependencia	5-7 aprox.	Solicitudes de acceso a la información	Si/No
SECTUR	7 (incluye puestos operativos)	Titular de la dependencia	9 por año	Solicitudes de acceso a la información	ND
SEDATU	3	Unidad de Asuntos Jurídicos	No cuenta con la información	ND	No/No
SEDENA	3 (datos del POT)	Oficial Mayor	No cuenta con la información	ND	No/No
SEDESOL	4	Titular de la dependencia	3	Solicitudes de acceso a la información	ND
SEGOB	5 (datos del POT)	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana	No cuenta con la información	Solicitudes de acceso a la información	No/No
SEMAR	9	Estado Mayor General	No cuenta con la información	Solicitudes de acceso a la información	No/No

Anexo 9
Respuestas de las Unidades de Enlace de la APF Centralizada a solicitudes de información¹

SEMARNAT	6 (se incluye personal operativo)	Titular de la dependencia	44	Solicitudes de acceso a la información y orientación	Si/No
SE	4	Oficialía Mayor	No cuenta con la información	Solicitudes de acceso a la información y orientación	No/No
SEP	8 (incluye operativos) no tiene estructura propia de la UE	Unidad de Coordinadora Ejecutiva	8 aprox.	Solicitudes de acceso a la información y orientación	Si/No
SFP	5	Subsecretario de Responsabilidades Administrativas	30	Solicitudes de acceso a la información y orientación	No/No
SHCP	ND	Unidad de Comunicación Social y Vocero	ND	ND	No/No
SRE	7 (incluye personal técnico)	Consultor Jurídico	100 aprox.	Solicitudes de acceso a la información y orientación	No/No
SS	11	Subsecretaría de Administración y Finanzas	01	Solicitudes de acceso a la información	ND
STPS	04	Oficialía Mayor	10	Solicitudes de acceso a la información	No/No

Elaboración propia con información de respuestas a solicitudes e Información que se publican en el Sistema INFOMEX y en el Portal de Obligaciones de Transparencia, mismas que fueron contestadas por las Unidades de Enlace en abril de 2014.

ND= Datos no disponibles

1. Las solicitudes de información analizadas fueron:

- a. *¿Cuál es la estructura de la Unidad de Enlace de esa Institución?*
- b. *¿Nombre y cargo del superior Jerárquico del Titular de la Unidad de Enlace?.*
- c. *¿Cuántas personas acuden a la Unidad de Enlace mensualmente?*
- d. *¿Cuál es su principal requerimiento?*
- e. *¿La UE cuenta con un Sistema de Gestión Interna para atender y dar seguimiento a las solicitudes de información?/ ¿Tiene implementado un modelo de calidad?*

Anexo 10

Resultados de la encuesta realizada a UE de la APF centralizada

ITMEMS	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	4	5	4	5	2	1	4	4	3	2	4	2	5	1	2	1
2	5	5	5	5	4	5	1	5	4	5	5	5	5	5	5	5
3	1	5	4	4	3	4	1	3	3	5	3	5	1	5	4	5
4	5	1	2	5	4	5	1	2	4	3	3	5	1	5	5	5
5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	1	5	5	1	1	5
6	5	1	1	1	1	1	4	1	2	1	5	1	5	1	1	5
7	4	2	4	5	4	4	4	4	2	3	5	5	5	5	5	5
8	4	1	1	5	1	1	2	5	4	1	3	3	1	1	1	1
9	5	5	5	4	5	4	4	3		5	1	3	3	2	2	4
10	4	5	4	4	4	4	4	5	5	4	4		5	2	2	3
11	4	5	5	5	4	5	5	5	5	5	4	5	4	4	4	2
12	4	5	4	4	5	4	5	5	2	5	4	4	5	5	5	4
13	3	1	1	1	1	1	2	3	1	1	1	1	1	1	1	1
14	3	5	4	1	1	5	4	3	1	1	1	1	3	1	1	1
15	5	5	5	5	5	5	5	5	2	5	4	4	5	1	1	1
16	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5	2	2	2
17	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	4	5	3	5	5	5
18	5	5	5	5	5	5	4	4	5	1	4	1	3	5	5	3
19	5	5	5	5	5	5	5	4	1	4	3	3	1	5	5	4
20	4	5	3	1	4	1	3	1	2	3	4	1	1	1	1	1
21	5	5	5	4	3	5	4	4	5	4	5	4	3	3	3	3
22	5	5	3	4	3	2	5	4	5	3	3	1	1	1	1	2
23	4	1	3	4	4	5	1	1	1	3	4	4	5	5	5	2
24	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	5	4	4	4	5
25	5	5	5	5	5	5	5	2	5	5	5	5	5	5	5	5
26	5	5	5	5	5	5	5	4	5	3	2	2	5	5	5	5
27	3	3	4	4	3	1	4	1	4	3	3	1	1	1	1	3
28	4	3	5	5	5	1	4	5	3	5	5	5	5	5	4	4
29	3	5	5	1	5	5	4	2	5	3	3	4	1	1	1	2
30	5	5	5	4	5	2	4	4	5	3	3	1	5	5	4	2
31	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	5	4	5
32	4	5	5	4	3	5	4	5	2	5	3	3	3	1	1	1
33	5	5	5	4	5	4	5	4	4	5	3	3	3	1	1	1
34	4	5	4	5	4	4	5	5	5	5	4	4	3	5	5	3
35	5	5	4	4	5	5	5	4	4	4	4	4	3	1	1	1
36	5	5	5	4	5	5	2	5	5	1	1	5	3	5	5	1
37	4	5	4	4	4	5	4	5	5	1	3	4	3	3	3	1
38	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	3	4	3	1	1	3
TOTAL	166	163	159	156	152	149	149	147	139	135	129	128	126	115	112	112

Elaboración propia con datos de una encuesta realizada a responsables de las UE el 21 de noviembre de 2015.

1. SEDESOL 2. SAGARPA 3. SEGOB 4.SCT 5.SFP 6. SEMARNAT 7.SECTOR 8.PGR 9.SRE 10. SHCP 11. SEDATU 12.SE 13.SEMAR 14.SEP 15. STPS 16. SS

Anexo 11

Análisis de la encuesta realizada a las UE de la APF centralizada

ITEMS	P	MODA	S	GRADO DE AC.*	% ACUERDO	GRADO DE DESAC.**	% DESAC.
Estructura							
En mi UE se cuenta con recursos humanos insuficientes para atender la demanda de solicitudes de información.	3.0625	4	1.482	9	56.25	6	37.5
El personal de mi UE trabaja horas extras.	4.625	5	1.025	15	93.75	1	6.25
El personal de mi UE se queja por exceso de trabajo	3.5	5	1.461	9	56.25	3	18.75
En mi UE hay personal que tiene plazas con niveles por debajo de la responsabilidad que tiene.	3.5	5	1.633	9	56.25	5	31.25
El Titular de mi UE desempeña al menos otro cargo dentro de la institución	4.125	5	1.628	11	68.75	4	25
En mi Institución el cargo de Titular de la Unidad de Enlace es una Unidad Administrativa y forma parte de la estructura orgánica.	2.25	1	1.807	5	31.25	11	68.75
Los enlaces de acceso a la información de las Unidades Administrativas se quejan del trabajo que les genera el acceso a la información.	4.125	5	1.025	13	81.25	2	12.5
Humana							
Al personal de la UE se le reconoce por su trabajo cuando obtienen buenos resultados en las evaluaciones del IFAI.	2.188	1	1.559	4	25	10	62.5
El personal de mi tiene ética pública.	3.667	5	1.291	9	56.25	3	18.75
El personal de mi UE manifiesta estar feliz con su trabajo.	3.933	4	0.961	12	75	2	12.5
El personal de mi UE sabe la importancia de su trabajo y manifiestan estar orgullosos del mismo.	4.438	5	0.814	15	93.75	1	6.25

Anexo 11

Análisis de la encuesta realizada a las UE de la APF centralizada

En mi UE hay un buen ambiente laboral.	4.375	5	0.806	15	93.75	1	6.25
Financiera							
El personal de la UE tiene estímulos económicos por su trabajo cuando obtienen buenos resultados en las evaluaciones del IFAI.	1.31	1	0.704	0	0	14	87.50
Mi UE cuenta con presupuesto propio para implementar programas y proyectos.	2.25	1	1.571	4	25.0	9	56.25
Capacidades							
El personal de mi UE cumple con el perfil necesario para el desarrollo de sus funciones.	3.94	5	1.652	12	75	4	25
El personal de mi UE tiene experiencia en materia de transparencia y acceso a la información.	4.38	5	1.204	13	81.25	3	18.75
El personal de mi UE se capacita permanentemente sobre transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.	4.81	5	0.544	15	93.75	0	0
Mi UE tiene un programa de capacitación permanente para servidores públicos.	4.06	5	1.389	12	75	2	12.5
El personal de mi UE imparte cursos de capacitación en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales a servidores públicos de mi institución.	4.06	5	1.389	12	75	2	12.5
El personal de mi UE difunde el derecho a la información, dirigidos a la sociedad civil.	2.25	1	1.438	4	25	9	56.25
Los servidores públicos de mi institución conocen a la UE y sabes de sus funciones	4.06	5	0.854	11	68.75	0	0

Anexo 11

Análisis de la encuesta realizada a las UE de la APF centralizada

En mi institución los Titulares de las Unidades Administrativas conocen sobre sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información.	3.00	5	1.549	6	37.5	6	37.5
Los Titulares de las Unidades Administrativas de mi institución ponen resistencia a la capacitación en materia de transparencia y acceso a la información.	3.25	4	1.571	9	56.25	5	31.25
El personal de mi UE trabaja en equipo y con orientación a resultados.	4.69	5	0.602	15	93.75	0	0
En mi UE, se revisa la información que envían las Unidades Administrativas antes de ser notificar la respuesta a los solicitantes.	4.81	5	0.750	15	93.75	1	6.25
Normas y Procedimientos							
Mi UE con el Comité de Información ha emitido procedimientos específicos para facilitar el acceso a la información.	4.44	5	1.094	13	81.25	2	12.5
El IFAI es una institución que cuenta con procedimientos claros que otorgan certeza jurídica a la Unidad de Enlace.	2.50	3	1.265	4	25	6	37.5
Mi UE realiza la mayoría de las funciones del Comité de Información	4.25	5	1.125	12	75	1	6.25
En mi UE hay un procedimiento con las funciones del Comité de Información.	3.13	5	1.628	7	43.75	6	37.5
En mi institución hay un procedimiento de las funciones de los enlaces de acceso la información y su relación con la UE.	3.88	5	1.310	11	68.75	3	18.75
En mi UE se generan reportes estadísticos sobre acceso a la información.	4.81	5	0.544	15	93.75	0	0

Anexo 11

Análisis de la encuesta realizada a las UE de la APF centralizada

Infraestructura							
Mi UE cuenta con las instalaciones adecuadas para atención al público.	3.38	5	1.500	8	50	4	25
Mi UE cuenta con el equipo inmobiliario necesario para que el personal pueda operar en un ambiente cómodo.	3.63	5	1.500	10	62.5	3	18.75
Mi UE se Ubica en un espacio visible y accesible para la ciudadanía que acude personalmente	4.38	5	0.719	14	87.5	0	0
Tecnologías de la información							
El personal de mi UE cuenta con equipo de cómputo moderno y suficiente para realizar sus funciones	3.69	4	1.448	12	75	3	18.75
Se tiene sistematizado el proceso de gestión de solicitudes de información al interior de mi institución.	3.88	5	1.668	11	68.75	4	25
En mi UE se utiliza la tecnología de la información para generar reportes estadísticos de forma periódica.	3.63	4	1.258	10	62.5	2	12.5
Mi UE promueve la publicación de información en la página web para reducir solicitudes de información (transparencia focalizada)	4.06	5	1.436	11	68.75	2	12.5

Elaboración propia con datos de una encuesta realizada a los responsables de las UE de la APF centralizada el 24 de noviembre de 2014.

*No. de veces cuyas respuestas fueron contestadas con 4 y 5.

** No. de veces cuyas respuestas fueron contestadas con 1 y 2.

P= Promedio.

S= Desviación estándar

Anexo 12.

Matriz FODA de las UE de las dependencias de la APF centralizada

ANALISIS INTERNO						
FORTALEZAS	DIMENSION	S	P	FE	%	AC.
1.- Las evaluaciones del IFAI en 2013 y el primer semestre de 2014 fueron muy favorables para las UE de la APF centralizada.	Capacidades	10	1	10	9%	9%
2.- Las UE regularmente revisan la información que reciben de las Unidades Administrativas antes de notificar la respuesta a los solicitantes.	Capacidades	10	1	10	9%	18%
3.- El personal de las UE se capacita permanentemente	Capacidades	10	1	10	9%	27%
4.- El personal de las UE tiene el perfil y la experiencia para cumplir con sus funciones	Capacidades	9	1	9	8%	35%
5. Las evaluaciones del IFAI en cuanto a la atención prestada a la ciudadanía en las Unidades de Enlace es muy buena.	Humana	9	1	9	8%	43%
6.- Las UE tienen procedimientos que definen los plazos de respuesta para las Unidades Administrativas.	Normas y Procedimientos	9	1	9	8%	51%
7.- El personal de las UE sabe de la importancia de su trabajo y están orgullosos del mismo.	Humana	9	1	9	8%	59%
8.- En las UE de la APF, hay un buen ambiente laboral.	Humana	9	1	9	8%	81%
9. Las UE de la APF centralizada cuentan con instalaciones y equipo adecuados para realizar sus funciones.	Recursos materiales	9	0.9	8.1	7%	66%
10.- Las UE de la APF centralizada tienen un programa de capacitación para servidores públicos.	Capacidades	9	0.9	8.1	7%	73%
11.- Los servidores públicos de la APF centralizada conocen las funciones de las Unidades de Enlace.	Capacidades	8	0.9	7.2	6%	88%
12. Las UE promueven la publicación de información en la página web para reducir el número de solicitudes	Tecnologías de la información	9	0.8	7.2	6%	94%
13.-Las UE generan reportes estadísticos que les permiten conocer áreas de oportunidad.	Tecnologías de la información	8	0.8	6.4	6%	100%
TOTAL				112		
PROMEDIO				8.615		

Anexo 12.

Matriz FODA de las UE de las dependencias de la APF centralizada

ANÁLISIS EXTERNO I2:O15						
OPORTUNIDADES	DIMENSION	S	P	FE	%	AC.
1.- El IFAI ofrece cursos de capacitación para servidores públicos.	Capacidades	10	1	10	12%	12%
2.- El IFAI cuenta con una Red de enlaces para fomentar programas de capacitación dirigidos a servidores públicos.	Capacidades	10	1	10	12%	24%
3.- Los Comités de Información de las dependencias han emitido procedimientos para favorecer la gestión a las solicitudes de información.	Normas y Procedimientos	10	1	10	12%	37%
4.- Existe un Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) unificado que ayuda a reducir las solicitudes de información.	Tecnologías de la información	10	1	10	12%	49%
5.- El IFAI emite evaluaciones semestrales en materia de transparencia y acceso a la información que permiten a los sujetos obligados detectar áreas de oportunidad.	Tecnologías de la información	9	0.9	8.1	10%	59%
6.- La Secretaría de la Función Pública implementa acciones de transparencia focalizada que favorecen el acceso a la información.	Normas y Procedimientos	9	0.8	7.2	9%	68%
7. La Presidencia de la República promueve la generación de información en medio electrónico y en datos abiertos.	Tecnologías de la información	9	0.8	7.2	9%	76%
8.- El Programa de Gobierno Cercano y Moderno contiene acciones que ayudan a mejorar la gestión de solicitudes de acceso a la Información	Normas y Procedimientos	9	0.8	7.2	9%	85%
9.- El IFAI publica trimestralmente un indicador sobre el tiempo y calidad de respuesta para que cada dependencia conozca su nivel de cumplimiento.	Tecnologías de la información	8	0.8	6.4	8%	93%
10.- Las Unidades de Enlace de la APF centralizada intercambian experiencias y conocimiento.	Capacitación	8	0.7	5.6	7%	100%
Total				81.7		
Promedio				8.17		

Anexo 12.

Matriz FODA de las UE de las dependencias de la APF centralizada

ANALISIS INTERNO						
DEBILIDADES	DIMENSION	S	P	FE	%	AC.
1.- Para los enlaces de acceso a la información de las Unidades Administrativas, el acceso a la información solo les genera exceso de trabajo.	Estructura	10	1	10	8%	8%
2.- Las UE no cuentan con presupuesto propio para el desarrollo de programas y proyectos en materia de transparencia y acceso a la información.	Presupuesto	10	0.9	9	8%	16%
3. La educación y formación hacia las y los servidores públicos de la APF centralizada es deficiente.	Capacidades	10	1	10	8%	24%
4.- Los Titulares de las UE no dependen directamente del Titular de la Dependencia y los perfiles son muy variados.	Estructura	9	1	9	8%	32%
5.- Las UE realizan la mayor parte de las funciones que corresponden a los Comités de Información.	Capacidades	9	1	9	8%	39%
6. Las UE no tienen sistematizados los procesos de gestión de solicitudes de información al interior de las Dependencias.	Tecnologías de la Información	9	1	9	8%	47%
7.- Coordinación ineficiente entre el área de Archivos, y las Unidades de Enlace.	Capacidades	9	1	9	8%	54%
8.-El personal de las Unidades de Enlace de la APF centralizada es insuficiente para atender la demanda de solicitudes de información.	Estructura	10	0.8	8	7%	61%
9.-Los Titulares de las Unidades Administrativas muestran resistencia a los programas de capacitación que promueven las Unidades de Enlace	Capacidades	10	0.8	8	7%	68%
10.- La cultura hacia la transparencia y acceso a la información por parte de las y los servidores públicos es deficiente.	Humana	10	0.8	8	7%	75%
2. El personal de las UE carece de estímulos económicos cuando obtienen buenas evaluaciones de desempeño.	Presupuesto	8	1	8	7%	81%
11.- Hay personal en las UE que tienen plazas más bajas con relación al nivel de responsabilidad que tienen.	Estructura	8	1	8	7%	88%
12.-Las UE no cuentan con un procedimiento que defina sus funciones como integrante de los Comités de Información.	Normas y Procedimientos	8	0.9	7.2	6%	94%
13.- El personal de las Unidades de Enlace trabaja jornadas laborales de más de 8 horas por las cargas de trabajo.	Humana	8	0.9	7.2	6%	100%
Total				119.4		
promedio				8.52		

Anexo 12.

Matriz FODA de las UE de las dependencias de la APF centralizada

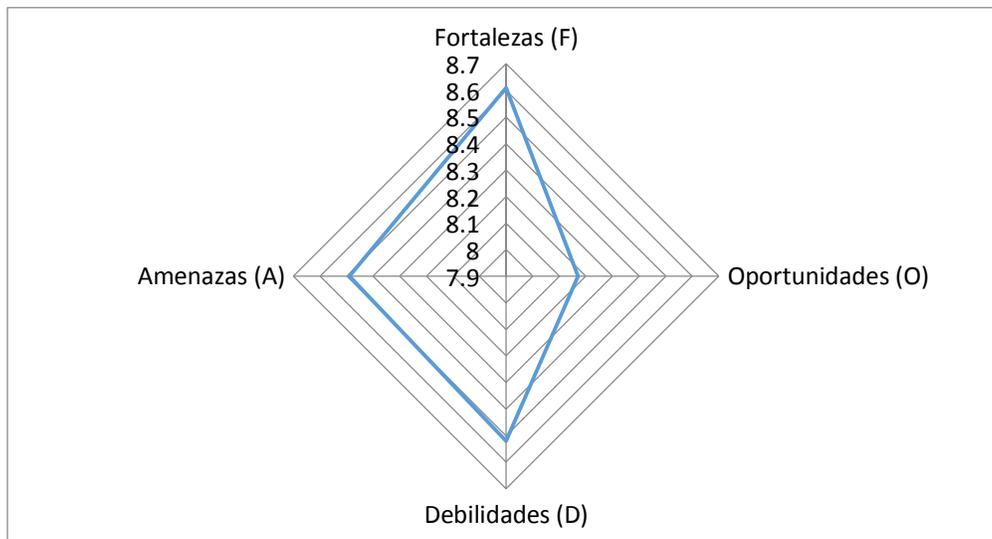
ANÁLISIS EXTERNO						
AMENAZAS	DIMENSION	S	P	FE	%	AC.
1.- Incumplimiento de los plazos de respuesta por parte de las Unidades Administrativas.	Capacidades	10	1	10	8%	8%
2.- Pérdida de capacidad de respuesta por incremento de solicitudes de información.	Presupuesto	10	0.9	9	8%	16%
3.- Desconocimiento de la ciudadanía para hacer solicitudes de información.	Capacidades	9	1	9	8%	23%
4.- Incremento de recursos de revisión en las Unidades de Enlace de la APF centralizada.	Capacidades	9	1	9	8%	31%
5.- Desorden en la organización de los archivos de las dependencias lo que dificulta la localización de la información.	Capacidades	9	1	9	8%	38%
6.- Las modificaciones a la normatividad sobre transparencia y acceso a la información aumentará las cargas de trabajo a las Unidades de Enlace.	Normas y procedimientos.	10	0.9	9	8%	46%
7.-Poca claridad del IFAI en la aplicación de sus criterios.	Capacidades	10	0.9	9	8%	53%
8.- El cargo de Titular de la Unidad de Enlace no existe en la estructura formal de la mayoría de las Dependencias de la APF centralizada.	Estructura	9	0.9	8.1	7%	60%
9.- Incapacidad para atender las solicitudes de información en la modalidad que la ciudadanía la requiere.	Tecnologías de la información	9	0.9	8.1	7%	67%
10.- Capacidad de respuesta insuficiente por parte del IFAI para atender las audiencias que les requieren las Unidades de Enlace para el desahogo de los recursos de revisión.	Capacidades	9	0.9	8.1	7%	74%
11.- El involucramiento de los Comités de Información es insuficiente para favorecer la gestión de las solicitudes de información.	Capacidades	9	0.9	8.1	7%	81%
12.- Prevalece el desconocimiento por parte de la ciudadanía de la estructura y atribuciones de las dependencias.	Capacidades	9	0.9	8.1	7%	87%
13.- Los Titulares de las UE ostentan otro cargo y delegan las funciones de la UE en sus subordinados.	Capacidades	8	0.9	7.2	6%	94%
14.- Poco conocimiento de los temas y las funciones de las dependencias de la APF centralizada por parte del IFAI.	Capacidades	8	0.9	7.2	6%	100%
Total				118.9		
Promedio				8.4929		

Anexo 13

Balance Análisis FODA

Atributo	Valor (promedio)	Diferencia	Balance
Fortalezas	8.61	FA	0.12
Oportunidades	8.17	FO	0.44
Debilidades	8.52	DA	0.03
Amenazas	8.49	DO	0.72

Polígono estratégico



Anexo 14

ABREVIATURAS Y SIGLAS

IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
LGTAIP	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
APF	Administración Pública Federal
UE	Unidad de Enlace
UT	Unidad de Transparencia
CI	Comité de Información
CT	Comité de Transparencia
UA	Unidades Administrativas
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
OCDE	Organización para Cooperación y Desarrollo Económicos
COMAIP	Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública
SP	Sistema Persona
SIER	Sistema de Índices de Expedientes Reservados
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PGCM	Programa de Gobierno Cercano y Moderno
POT	Portal de obligaciones de transparencia
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
AGA	Alianza para un Gobierno Abierto

FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.
PGR	Procuraduría General de la República
CJEF	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
PR	Presidencia de la República
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SE	Secretaría de Economía
SECTUR	Secretaría de Turismo
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEMAR	Secretaría de Marina
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
SRE.	Secretaría de Relaciones Exteriores
SS.	Secretaría de Salud
SSP.	Secretaría de Seguridad Pública
STPS.	Secretaría del Trabajo y Previsión Social