

Cómo citar este texto:

Olivos Fuentes, M. (2019). El impacto del trinomio de la transparencia en los municipios de México. *Derecom*, 27, 01-24. <http://www.derecom.com/derecom/>

EL IMPACTO DEL TRINOMIO DE LA TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO

TRANSPARENCY TRINOMIAL IMPACT AT THE MUNICIPALITIES IN MEXICO

©Monserrat Olivos Fuentes
Universidad de Guanajuato (México)
monserratolivos@yahoo.com.mx

Resumen

La nueva visión del Estado mexicano, reconocida en años recientes, se ha centrado en la lucha contra la corrupción, a efecto de revertir los altos costos sociales, políticos y económicos, generados a partir de la misma. El combate de la problemática exige el análisis de los avances y las alternativas que se han implementado, a fin de conocer las fortalezas y debilidades de los mecanismos propuestos para abatir tal asunto.

Entre los esfuerzos producidos se inscribe la puesta en marcha de estrategias que permitan transparentar al Estado, con base en tres modelos que en poco más de tres lustros se han instrumentado, pero que no arrojan los resultados esperados ni cumplen las expectativas planteadas, nos referimos al Sistema Nacional de Transparencia, al Sistema Nacional Anticorrupción y a la Alianza por los Gobiernos Abiertos.

En este contexto, el presente artículo estudia el impacto que tienen estos modelos en los municipios del país, considerando que son uno de los eslabones que presentan mayores rezagos en materia de transparencia, ello ante la diversidad de problemas que los caracterizan, tales como la inequidad, la ausencia de mecanismos para una correcta gestión documental, la falta de personal apto y capacitado, las deficiencias normativas o la astringencia de recursos.

Summary

The new vision of the Mexican State, recently accepted, has focused on the fight against corruption, in order to reverse the dramatically high social, political and economic costs derived from it. The struggle against the problem requires the analysis of the achievements and the alternative ways that have been implemented, in order to unveil the strengths and weaknesses of the mechanisms proposed to abate such issue.

Among the efforts made there is the implementation of strategies that allow the State to be transparent, based upon three patterns that in just over fifteen years have been implemented, but that do not yield the expected results or meet the expectations. We refer to the National System of Transparency, the National Anticorruption System and the Alliance for Open Governments.

In this context, this paper goes through the impact of these models in the municipalities of the country, considering that they are one of the links that present the biggest delay in terms of transparency, due to the variety of problems that characterize them, such as inequity; the lack of mechanisms for proper document's management, the lack of qualified and trained personnel; regulatory gaps or the scarcity of resources.

Palabras clave: Transparencia. Corrupción. Gobierno abierto. Sistema Nacional Anticorrupción.

Keywords: Transparency. Corruption. Open government. Anticorruption National System.

1. Introducción.

En los tiempos actuales, la transparencia del Estado mexicano resulta crucial para dar visibilidad a lo realizado por los gobiernos. Ello, ante la profunda falta de credibilidad de las instituciones públicas y el arraigo de la corrupción en todos los niveles de gobierno, que impiden una mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus funciones.

En el ámbito normativo, los esfuerzos para contar con instrumentos que aseguren la transparencia y brinden acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados se ha intensificado en los últimos tres lustros en el ámbito federal y estatal, posicionando al país en el primer lugar en cuanto al diseño de la legislación en materia de transparencia. Sin embargo, la armonización e implementación no se ha cumplido a cabalidad ni ha generado grandes impactos en los municipios, los cuales se encuentran rezagados para cumplir plenamente con todas sus obligaciones.

A lo anterior se suma la heterogeneidad que los caracteriza, la astringencia de recursos, la ausencia de personal apto y capacitado, la falta de voluntad de sus titulares para dar visibilidad a lo realizado, la movilidad de personal ante los relevos de los gobiernos municipales, que en su mayoría ocurren cada tres años, el desconocimiento para dar cumplimiento con los dispositivos legales o, inclusive, el desinterés de la ciudadanía para inmiscuirse activamente en las cuestiones públicas.

Frente a estos desafíos se requiere la suma de esfuerzos que permitan no solo la visibilidad de la información sino una lucha frontal contra la corrupción, donde la transparencia, como herramienta fundamental, permita dar a conocer la información, datos o archivos creados o en posesión de los municipios de forma accesible y eficaz a los ciudadanos a efecto de poder ser vigilantes del actuar del gobierno, generar puentes de comunicación y articularse con el Estado.

Con estas reflexiones, en los siguientes apartados se desarrolla la hipótesis de cómo los municipios a pesar de los avances normativos significativos aun presentan obstáculos y retos para hacer efectivo su cumplimiento, así como para generar mayores y mejores alternativas

que permitan cumplir sus obligaciones consignadas en los modelos nacionales de transparencia, anticorrupción y de gobierno abierto.

2. La transparencia y su comprensión conceptual

La transparencia juega un papel crucial para que las personas conozcan las diversas acciones, documentos, archivos e información que les son de utilidad. Sin embargo, para reflexionar y analizar causas, efectos e, inclusive, su eficacia por parte de los órganos del Estado o de aquellas personas que reciben o ejercen una función pública se requiere responder brevemente a los siguientes interrogantes: qué es, cuáles son sus implicaciones y cuáles los alcances.

En el caso mexicano, a través de los especialistas en el tema, en la última década, se han aportado una serie de elementos que coadyuvan a su comprensión. No obstante, no existe un consenso respecto a los mismos. Es por ello que en el presente apartado se destacan aquellos argumentos que se consideran relevantes para su análisis.

En primer lugar, la concepción de Guerrero Gutiérrez (2008: 11) se centra en destacar quiénes son los sujetos que intervienen en el proceso de dar a conocer información pública, al señalar que la transparencia podía ser utilizada como *cualidad de un objeto, como atributo de un sujeto y como atributo de un grupo o colección de sujetos (por ejemplo, un partido político, un sindicato, una agrupación gremial o un gobierno)* que permita dar a conocer la información que se encuentra en su poder.

Una vez que se clarifica que una o varias personas pertenecientes a una colectividad están obligadas a difundir información que se encuentre en su poder por ser una cualidad que las caracteriza, se establece que la misma puede y debe generar, siguiendo a Peschard (2005:12),

una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados.

Por ello, de acuerdo con Naessens (2010: 2121), la transparencia como atributo o cualidad iba a permitir *tener más información clara y precisa sobre una persona o algo, lo que redundaría en el aumento de nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación*. Es decir, los efectos de la transparencia al dar visibilidad a la información pública podían motivar que las personas tuvieran mayores elementos para la evaluación del actuar público y de los resultados de su administración, y permitir la rendición de cuentas y la disminución de la corrupción (aún cuando no se tenga comprobada tal afirmación).

Estas posturas, con sus contrastes y distinciones, dejan claro que la transparencia permite que cualquier persona conozca la información pública en posesión de los distintos sujetos obligados, y que, además, pueda ser empleada para realizar una evaluación de la actuación de aquellos que disponen de los recursos públicos o llevan a cabo funciones públicas, la cual deberá cumplir con las características que consigna la normatividad en la materia.

Cabe advertir que la transparencia ante la estrecha relación con el derecho de acceso a la información pública la han llegado a considerar como sinónimo del derecho a saber. No obstante, estas definiciones clarifican que la naturaleza, los sujetos que participan, la finalidad y los alcances generan que más que una prerrogativa se trate de una garantía, herramienta o mecanismo que imprime eficacia al citado derecho, postura que se reitera en la normatividad cuando legisladores mexicanos la han definido en leyes reglamentarias como ocurrió en la abrogada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, en el artículo 6o., fracción XXIV, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, con fecha 7 de noviembre de 2008, al consignar que es *la norma de acción del sujeto obligado, que consiste en poner a disposición de la sociedad la información pública que posee*.

A su vez, y en concordancia con la referida legislación michoacana, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Tabasco define a la transparencia en la fracción XXXII del artículo 3o. publicado en el Periódico Oficial del Estado de Tabasco, del 5 de julio de 2017, como la *práctica democrática de poner a disposición de las personas información pública sin que medie solicitud alguna*.

Por su parte, el Estado de Aguascalientes estableció en la abrogada Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Aguascalientes, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el 22 de mayo de 2006, en su fracción XXV del artículo 3o., que la transparencia es el *atributo de la Información Pública que consiste en que ésta sea clara, veraz, oportuna y suficiente en los términos de Ley*.

En suma, los instrumentos normativos, con sus distinciones en su definición, insisten en que la transparencia es una obligación de los sujetos obligados para dar visibilidad a la información pública que poseen. En consecuencia, es el instrumento a través del cual la sociedad puede tener conocimiento de su quehacer hasta en tanto cuenta con ciertas cualidades como son: claridad, veracidad, oportunidad y suficiencia.

Las mencionadas concepciones doctrinales y legales relacionadas con la transparencia han permitido clarificar que no es un derecho sino un deber del sujeto obligado poner a disposición la información pública, es decir, cualquier autoridad federal, estatal o municipal, e inclusive persona física o moral [entendiendo como persona física al sujeto jurídico individual, es decir, a un hombre o mujer dotada de obligaciones y derechos, mientras que persona moral son asociaciones dotadas de personalidad como puede ser una sociedad mercantil (García Máynez, 2002: p. 271)] que ejerza o realice funciones públicas tiene la obligación de exteriorizar la información pública que posea, conforme a las normas jurídicas que lo prevean, para el conocimiento de las personas.

Esto alude al deber ser en que se encuentra el sujeto obligado, o sea, una garantía normativa e institucional para imprimir la eficacia al derecho de acceso a la información pública (Villanueva, 2010). Digamos entonces que la transparencia es correlativa al derecho de acceso a la información pública.

3. La implementación de modelos para la apertura de la información en el Estado mexicano

Los avances más significativos para asegurar la transparencia de la información pública en el caso mexicano se generan a partir del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública que obligaron al Estado a instrumentar garantías que han clarificado quiénes son los sujetos obligados y a qué están obligados, las sanciones de las que se pueden hacer acreedores aquellos que insisten en el ocultamiento, el secretismo o la opacidad, así como las instancias encargadas de su vigilancia o los órganos facultados para sancionar las acciones u omisiones.

Para ello fue necesaria la construcción de un marco normativo que ha implicado una serie de reformas constitucionales y legales que han edificado en poco más de cuatro décadas modelos que obligan a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), así como a todo aquel que reciba o ejerza recursos públicos al cumplimiento irrestricto de la obligación de transparentar, rendir cuentas y asegurar el derecho a saber de manera efectiva.

En este contexto, como se advertirá en los siguientes párrafos, la transparencia ha sido un factor determinante no solo para los sistemas nacionales de transparencia sino para nuevas alternativas de gobernabilidad del Estado, como los gobiernos abiertos o en la lucha contra la corrupción, convirtiéndola en el punto de inflexión para prometedores cambios.

Es decir, la transparencia mexicana no se limita a la generación de cierta información disponible en las páginas de internet de los sujetos obligados, sino que deviene una herramienta imprescindible y garantía efectiva en el combate a la corrupción que permita conocer el actuar de los entes públicos y articule a la sociedad con las instituciones o personas físicas o morales que disponen de recursos públicos o tienen alguna función pública para su mejor desempeño.

3.1. La reforma en materia de transparencia: avances y desafíos

Para entender el proceso de instrumentación de la transparencia basta analizar el desarrollo normativo. Los primeros precedentes datan de finales de la década de los setenta (del siglo XX), al ingresar de manera expresa al artículo 6o. del máximo ordenamiento jurídico mexicano la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información.

La incorporación de la frase *el derecho a la información será garantizado por el Estado*, en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de diciembre de 1977, en el citado artículo 6o., fue pieza clave para que en años posteriores se materializaran las primeras leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública, entre las que se encuentran la del 11 de junio de 2002, primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. No menos importantes fueron las leyes emitidas con anterioridad, como la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, aparecida en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa el 23 de abril de 2002, y la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 22 de enero de 2002.

Estos primeros años de la transparencia mexicana se caracterizaron por reconocer su importancia, por instrumentarla jurídicamente y establecer la obligación de su cumplimiento en los ámbitos federal, estatal y municipal, en un contexto de profundos cambios económicos, políticos y sociales que se observaban en la incorporación del Estado mexicano a tratados multilaterales, la alternancia en el poder en todos los niveles de gobierno o en la exigencia de la ciudadanía para visibilizar lo realizado por los gobiernos.

Es así que la publicación de la citada Ley Federal de 2002 en materia de transparencia fue un precedente que obligó a su reglamentación en el ámbito de sus competencias en todas las entidades federativas, aunque con ciertas resistencias, ya que se asumieron características normativas diversas, lo que produjo diferencias sustantivas con respecto a cada ley estatal, tales como las referidas por Mauricio Merino (2006: 130-146):

- No existía un criterio común acerca de la información que los gobiernos y los poderes públicos debían presentar de manera accesible y gratuita al escrutinio público permanente. Ni siquiera puede afirmarse que existía uniformidad en lo que se refiere a la publicidad sobre el uso de los recursos públicos asignados y ejercidos por los poderes públicos.
- Los procedimientos variaban considerablemente de una entidad a otra en cuanto a los medios procesales para que los poderes públicos proveyeran información pública requerida por el ciudadano, al no estar disponible de manera permanente y gratuita. Además, cada entidad federativa establecía sus límites o ampliaba la posibilidad objetiva de que los ciudadanos finalmente se allegaran la información pública que eventualmente les había sido negada.
- La facultad que las leyes estatales en materia de acceso a la información pública concedían a los órganos estatales competentes para establecer criterios de clasificación de dicha información y sancionar a los funcionarios que eventualmente se negaran a cumplir con la ley era desigual, porque en algunas entidades simplemente resultaba imposible asegurar que se cumpliera, ya que los órganos responsables carecían de facultades para ordenar que se entregara la información pública a la que los ciudadanos tienen derecho, o para producir sanciones para quien no lo hiciera. En la mayoría de los casos, los órganos estatales de acceso a la información pública no contaban con esas facultades, porque no cumplían funciones jurisdiccionales ni estaban dotados de los medios jurídicos indispensables para emitir decisiones de carácter coactivo.

Lo anterior muestra una regulación estatal dispersa, heterogénea y ambigua que se acotaba a consignar la obligación de transparentar, pero que en términos reales no lograba generar un modelo institucional sólido que facilitara el acceso y la difusión de la información, administrado con facultades para vigilar y exigir la visibilidad de la actuación del Estado (Guerrero Gutiérrez y Ramírez de Alba, 2006: 81-125).

Los referidos aspectos negativos que presentaron las leyes estatales impulsaron la adición de un segundo párrafo al artículo 6o., el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 julio del 2007, con la finalidad de *establecer un mínimo a nivel nacional que haga congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información*, como obra en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Gaceta Parlamentaria, núm. 2207-II (López Ayllón, 2008:2).

El párrafo incorporó de manera explícita el derecho de acceso a la información gubernamental, y con ello una nueva visión de transparentar la información bajo principios y bases en los distintos órganos estatales en el ámbito de sus respectivas competencias, al señalar:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. 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: 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.

La incorporación del segundo párrafo del citado precepto constitucional precisó qué se tenía que transparentar, quiénes eran los obligados y cómo debía visibilizarse la información pública en el Estado mexicano ante las asimetrías que se venían presentando durante el lustro que antecedió a la misma y que referimos en los párrafos precedentes.

El constituyente permanente lo hizo patente al establecer bases mínimas para que los sujetos obligados brindaran información pública estableciendo una serie de excepciones personales y sociales ante la confidencialidad y reserva que podía derivar de la naturaleza de cierta información; la inclusión de mecanismos y procedimientos para manifestar la disconformidad ante la respuesta que pudiera recibir de los obligados a brindar la información sustanciándose en órganos especializados que pudieran sancionar las malas prácticas; y finalmente, el derecho de toda persona a solicitar la información sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización.

Por su parte, en lo que corresponde a la instrumentación del precepto constitucional se previó la necesidad de que la Federación, los Estados y el entonces Distrito Federal (ahora Ciudad de México) expidieran leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o, en su caso, realizaran las modificaciones necesarias en sus respectivos

ámbitos de competencia, a más tardar un año después de la entrada en vigor de ese Decreto, es decir, el 21 de julio de 2008, con fundamento en el artículo segundo de los transitorios.

Asimismo, plasmó la obligación de la Federación, los Estados y el entonces Distrito Federal de contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pudiera hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión, a más tardar dos años posteriores a partir de su entrada en vigor, estableciendo el compromiso de que las leyes locales contemplaran lo necesario para que también los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del extinto Distrito Federal contaran con el mismo plazo para generar los sistemas electrónicos respectivos, como se consigna en el transitorio tercero de la reforma de mérito.

En este sentido, el reconocimiento constitucional de las bases y principios mínimos del derecho a saber y del correlativo principio de transparencia, incorporó la obligación de un gran número de municipios del Estado mexicano de implementar medios de difusión que facilitarían a cualquier persona conocer un mínimo de información que se consideraba relevante para su difusión. Además de consignar de manera expresa que, independientemente de su implementación a través de los referidos medios de difusión, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo municipal, era pública y solo podía ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijaran las leyes.

Con ello, no existía justificación para que los municipios fueran omisos en transparentar la información pública a lo que, en el ámbito de sus competencias, estaban obligados, lo que implicaría la generación de reglamentos de la legislación local, una gestión documental de sus archivos adecuada y la capacitación de su personal, entre otros deberes.

No obstante, en el estudio de Guerra Ford (2011: 9-15) se advierte que nuevamente la armonización e implementación de estos avances normativos no cumplió las expectativas de la reforma constitucional, ante una evidente falta de voluntad de la Federación para con las entidades federativas y, en consecuencia, en los municipios, por ejemplo. Solo los Estados de Coahuila, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Veracruz y el entonces Distrito Federal cumplieron con las adecuaciones que exigían las disposiciones plasmadas por la Carta Magna para garantizar el derecho de acceso a la información pública, mientras que las demás entidades federativas lo hicieron parcialmente.

Asimismo, todas las leyes consideraban el principio de máxima publicidad y apertura de la información. Sin embargo, estados como Baja California Sur, Querétaro y Sonora no contaban con un capítulo para la protección de los datos personales. En el caso de la autonomía de los órganos encargados de la vigilancia del derecho de acceso a la información pública, en los Estados de Chiapas, Colima, Guanajuato, Zacatecas y la Federación eran considerados como organismos descentralizados de la Administración Pública, mientras que en Sonora era un órgano del Congreso del Estado (Guerra Ford, 2011: 10-22).

Por su parte, los municipios presentaban mayores complicaciones para transparentar y asegurar de manera efectiva el derecho de acceso a la información pública; en primer lugar, porque las leyes reglamentarias locales no observaban las disposiciones constitucionales ante las omisiones de los legisladores de cada entidad federativa al no armonizar su normatividad; y, en segundo, en aquellos casos en que sí se establecían los principios y bases constitucionales, los municipios eran omisos a su cumplimiento. Como el caso del Estado de Michoacán, que, en el año 2010, de los 113 municipios que lo integran, únicamente 45

contaban con un reglamento, de los cuales 14 se fundamentaban en una ley abrogada (Olivos Fuentes, 2012: 127). Así, 84 municipios eran omisos en reglamentar la difusión de la información de oficio que prescribía la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el 7 de noviembre de 2008 (Olivos Fuentes, 2012: 127).

Ante este escenario, en que privaba la heterogeneidad, la ineficacia y la persistencia de omisiones para dar cabal cumplimiento de las obligaciones, aunado a los actos de corrupción y a la generación de nuevas alternativas globales para contar con gobiernos eficientes y eficaces, se dio la pauta para la construcción de un nuevo modelo que surge a inicios del año 2014, en un ambiente de cambios estructurales en el Estado mexicano, que se manifestaron a partir del regreso del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República y de la firma del Pacto por México, signado el 2 de diciembre de 2012.

Ante lo cual, el 7 de febrero de 2014 se publica en el Diario Oficial de la Federación la reforma a las fracciones I, IV y V del apartado A, y la adición de la fracción VIII al artículo 6o.; la adición de las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; asimismo, se adicionó la fracción XII al artículo 76 y se recorrió la subsecuente; se reformó la fracción XIX del artículo 89; el inciso l) de la fracción I, y se adicionó el inciso h) a la fracción II del artículo 105; se reformó el párrafo tercero del artículo 108, así como los párrafos primero y segundo del artículo 110; se reformaron los párrafos primero y quinto del artículo 111; se adicionó una fracción VIII al artículo 116; se adicionó un inciso ñ), recorriéndose los actuales incisos en su orden, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La reforma constitucional se sustentó, entonces, en tres ejes principales:

1. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública:
 - La reforma amplía el catálogo de sujetos obligados a transparentar su información.
2. La consolidación del sistema nacional de transparencia:
 - Fortalecer al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI), ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
3. El establecimiento de nuevas facultades para el INAI.

En el primer eje, dentro de las modificaciones constitucionales en materia del derecho de acceso a la información pública y transparencia destacan las plasmadas en la reforma a las fracciones I, IV y V, así como la adición de la fracción VIII al ahora Apartado A del artículo 6o. que literalmente expresa lo siguiente:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen

las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. II. (...) a III. (...) IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución. 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 el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. VI. (...) a VII. (...) VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. (...)

Con ello se consigna expresamente que las autoridades, entidades, órganos y organismos están obligados a garantizar el derecho de acceso a la información, así, el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Entre sus obligaciones se encuentran: documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones (la ley debe determinar los supuestos específicos en los cuales procede la declaración de inexistencia de la información); preservar sus documentos en archivos administrativos y publicar la información a través de los medios electrónicos disponibles (destacando que la información debe estar completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos, para poder dar seguimiento a sus obligaciones) y, en el caso de reserva de información, se consigna que es temporal y por razones de interés público y seguridad nacional (prevaleciendo el principio de máxima publicidad en la interpretación del derecho de acceso a la información pública).

Lo anterior, a partir de la generación de mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales. Para el caso de la Federación deberá contar con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, en los términos que establezca la ley.

Por su parte, en el caso de los otros dos ejes de la reforma constitucional, se destaca la ampliación de las facultades del INAI, en comparación con su órgano antecesor, al poder actuar con plena autonomía, a diferencia del extinto IFAI —recogido en la Ley Federal de

Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, creado el 20 de noviembre de 2002 y al que solo el 31 de marzo 2003 se le entregaron los primeros recursos para su funcionamiento—, el cual solo era un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y de difundir el ejercicio del derecho a la información, vigilar el cumplimiento de la transparencia de los sujetos obligados, resolver sobre las negativas a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

De esta forma, la naturaleza jurídica del actual INAI lo faculta para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.

Asimismo, el Instituto puede conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto a las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los Estados y de la Ciudad de México que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley, o de los recursos de revisión que de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente al del Estado o al de la Ciudad de México, por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En todos los supuestos, las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Solamente el Consejero Jurídico del Gobierno puede interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley. Ello, en el caso de que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

Estas novedades prescritas en la Constitución Federal fueron ampliadas a través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada el 4 de mayo de 2015, al plantear los nuevos lineamientos, distribución de competencias, bases y procedimientos en la Federación, entidades federativas y municipios, quienes a su vez se encontraron obligados en un plazo de hasta un año contado a partir de la entrada en vigor de la citada ley, a armonizar las leyes correspondientes conforme a lo establecido en la misma.

La primera etapa, eminentemente normativa, obligó a las entidades federativas a aprobar la legislación que consignaba las adecuaciones necesarias. En el caso concreto, se expresan disposiciones específicas a los municipios, aunado a la obligación de la gestión documental y al ingreso en una Plataforma Nacional de Transparencia. Ambos estandarizan los procesos de solicitudes de información o de medios de impugnación.

Por ejemplo, en las atribuciones específicas dispuestas en el artículo 24 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, manifestada en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de mayo de 2015, se establece que:

Artículo 24. Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza: I. Constituir el Comité de Transparencia, las Unidades de Transparencia y vigilar su correcto funcionamiento de acuerdo a su normatividad interna; II: Designar en las Unidades de Transparencia a los titulares que dependan directamente del titular del sujeto obligado y que preferentemente cuenten con experiencia en la materia; III. Proporcionar capacitación continua y especializada al personal que forme parte de los Comités y Unidades de Transparencia; IV. Constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, conforme a la normatividad aplicable; V. Promover la generación, documentación y publicación de la información en Formatos Abiertos y Accesibles; VI. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial; VII. Reportar a los Organismos garantes competentes sobre las acciones de implementación de la normatividad en la materia, en los términos que éstos determinen; VIII. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que, en materia de transparencia y acceso a la información, realicen los Organismos garantes y el Sistema Nacional; IX: Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos; X. Cumplir con las resoluciones emitidas por los Organismos garantes; XI. Publicar y mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia; XII. Difundir proactivamente información de interés público; XIII. Dar atención a las recomendaciones de los Organismos garantes, y XIV. Las demás que resulten de la normatividad aplicable.

Además, los ayuntamientos, al ser sujetos obligados y formar parte de la Plataforma Nacional de Transparencia, tienen que incorporar y actualizar continuamente las obligaciones de transparencia comunes y específicas que les correspondan, así como atender el Sistema de Solicitudes de Acceso a la Información, el Sistema de Gestión de Medios de Impugnación, el Sistema de Portales de obligaciones de transparencia y el Sistema de Comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados.

3.2. La reforma para el combate a la corrupción

Las políticas públicas son herramientas a través de las cuales el Estado afronta los problemas públicos. El éxito y eficacia de estas políticas se genera a partir de una construcción adecuada que debe comenzar con la definición del problema a partir de las causas que lo originan, los medios y las alternativas disponibles, como refiere Aguilar Villanueva (1992: 72-73).

En el caso mexicano, la corrupción es un problema que se ha agudizado en las últimas décadas, trayendo consigo altos costos sociales, políticos y económicos (Casar, 2016). Ante estas circunstancias y con la promesa de cambio a partir del regreso al poder del PRI en el año 2012, se incorporó a la agenda nacional el combate contra la corrupción y la opacidad.

Para ello, se optó por la creación de un nuevo modelo anticorrupción que debe coexistir y funcionar de forma articulada con el nuevo paradigma originado en las últimas reformas en materia de transparencia, con el compromiso de revertir los efectos de la corrupción.

Cabe destacar que la creación de este modelo estuvo marcado por la presión mediática y social, internacional y nacional, al evidenciarse en el reportaje de “La Casa Blanca”, una residencia con un valor aproximado de 86 millones de pesos, que se encontraba en el registro público de la propiedad a nombre de Ingeniería Inmobiliaria del Centro, empresa del grupo Higa, cuyo propietario era un contratista y amigo de Enrique Peña Nieto, quien poseía contratos millonarios de obra pública que habían crecido durante el gobierno de Peña Nieto tanto en el Estado de México (cuando era gobernador) como en su periodo presidencial, y cuya esposa, Angélica Rivera, confesó en una revista que sería su hogar cuando ya no estuvieran en Los Pinos (Lizárraga, 2015: 10-12).

Producto de tales acontecimientos y con la efervescencia del proceso electoral intermedio del año 2015, surgió la “Iniciativa 3 de 3”, impulsada por Transparencia Mexicana y el Instituto Mexicano para la Competitividad, con el fin de que todo candidato a un cargo de elección popular hiciera públicas sus declaraciones patrimoniales, de intereses y fiscal, de manera que se pusiera en manos del elector y de la opinión pública información sobre su patrimonio, su compromiso fiscal así como las áreas de potencial conflicto de intereses.

De esta forma, el 27 de mayo de 2015 se reforma el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar: *De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado.*

Posteriormente, poco más de un año después, el 18 de julio de 2016, se publican en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Asimismo, se reformaron diversas disposiciones del Código Penal Federal en materia de combate a la corrupción, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El conjunto de disposiciones normativas dio vida al Sistema Nacional Anticorrupción, con el objetivo de establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es así que se convierte en una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

El diseño institucional del Sistema se sustenta en un órgano de coordinación que incorpora a autoridades federales y locales, integrado por el Comité Coordinador, el Comité de Participación Ciudadana, el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y los Sistemas Locales Anticorrupción.

A su vez, el Comité Coordinador se compone por las y los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura Federal, así como los presidentes del Comité de Participación Ciudadana, del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Mientras que el Comité de Participación Ciudadana, integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio, es la instancia de vinculación entre las organizaciones sociales y académicas relacionadas con la materia, además, coadyuva al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador.

Bajo este modelo, las entidades federativas tenían la encomienda de armonizar su legislación, a efecto de integrar y hacer funcionar de forma homóloga y bajo los lineamientos constitucionales y legales sus sistemas locales anticorrupción, que deben considerar la participación de los municipios para su correcto funcionamiento.

No obstante, al 30 de noviembre de 2018, de la información publicada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción se advierte que los procesos de armonización e implementación aún no habían concluido, ya que del avance por instrumento jurídico no se encontraban actualizadas las disposiciones legales en la siguientes entidades federativas: Campeche, Hidalgo y Nuevo León, la Ley de Responsabilidades Administrativas; Chihuahua y Nuevo León, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas; Chihuahua, la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa; Baja California, la Ley Orgánica de la Fiscalía General y Yucatán, en lo correspondiente a la Ley de Extinción de Dominio.

En lo que corresponde a la estructura operativa de los Sistemas Locales Anticorrupción, con la misma fecha de corte realizada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, no se encontraban constituidas en su totalidad todas las instancias puesto que aún no nombraban a la Comisión de Selección en dos entidades federativas (Chiapas y Ciudad de México); en el Comité de Participación Ciudadana, en Baja California Sur, Campeche, Chiapas y Ciudad de México; en el Comité Coordinador, en Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero y Morelos; en la Secretaría Ejecutiva, en Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí y Tlaxcala; Fiscal anticorrupción, en Baja California, Baja California Sur y Ciudad de México y Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa en los Estados de Baja California y Chihuahua.

Los obstáculos en la armonización legal y correcta operatividad de su estructura impiden el correcto funcionamiento, puesto que la maquinaria institucional exige que sus engranajes se encuentren perfectamente alineados en los ámbitos nacionales, locales e inclusive municipales, para un eficaz desarrollo en la generación de políticas públicas, planificación de estrategias, pero, sobre todo, en la incorporación de la ciudadanía no solo a través del Comité de Participación Ciudadana, sino en todos y cada uno de los espacios públicos.

Máxime cuando el nuevo paradigma demuestra que los esfuerzos son insuficientes para incentivar la participación ciudadana, como se refleja en la Métrica de Gobierno Abierto, al observar que los gobiernos no suelen contar con mecanismos formales para la participación y solo en ocasiones los ciudadanos logran activar algún elemento para incidir en la toma de decisiones, lo cual se ilustra cuando solo un 16% de los sujetos obligados a los que se contactó para hacer una propuesta de política activó algún mecanismo (Cejudo, 2017: 4).

Aunado a los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que arrojan que la tasa de población que tuvo contacto con algún servidor público y experimentó al menos un acto de corrupción es de 14.635 por cada 100.000 habitantes a

nivel nacional, reflejado en la Encuesta Nacional de Calidad de Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017.

Es en este panorama de contrastes en donde persiste la insatisfacción, la carencia de credibilidad y la deficiencia e ineficacia normativa, que se inicia con la falta de armonización y que impiden su correcta implementación a tres años de su nacimiento jurídico.

3.3. La implementación de gobiernos abiertos

El tercer modelo incorporado al Estado mexicano y estrechamente relacionado con los dos anteriores es el gobierno abierto, que emana al amparo de un movimiento supranacional en el cual los Estados optan por impulsarlo para lograr una mayor eficacia en el gobierno, con especial énfasis en el aseguramiento de la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración a partir de la participación ciudadana y el empleo de los avances tecnológicos que generen una nueva filosofía político-administrativa (Cruz-Rubio, 2015).

Este modelo plantea el cambio de organización social en el que la vieja matriz estado-céntrica pueda sustituirse hacia una matriz socio-céntrica (Oszlak, 2016: 34) al contemplar *la interacción entre estado y ciudadano en contextos informáticos, el cual se asienta sobre una filosofía política en la que la información pública es de los ciudadanos y debe estar a su disposición, tanto para fomentar la transparencia y la participación como para una praxis que se oriente a cumplir ese principio* (Vera Martínez, 2018: 3).

El renovado modelo de interacción sociopolítica permite plantear un nuevo *modo para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público.* (Cruz Rubio, 2015)

Lo anterior marca la continuidad de importantes procesos de gestión pública que han evidenciado las deficiencias en la administración pública y los retos que pueden ser superados a partir de la colaboración con la ciudadanía y el empleo de nuevas herramientas tecnológicas que han marcado el cambio en los Estados contemporáneos.

Es así que los gobiernos abiertos, desde el mes de septiembre de 2011, intensifican su incorporación a la agenda pública a partir de la estructuración formal de la Alianza por el Gobierno Abierto (OGP), donde el Estado mexicano funge como uno de los ocho países fundadores, quienes se plantean la construcción de acciones que contribuyan a la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación tecnológica en el gobierno para fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción (Barrera Campos, 2015: 5).

Posteriormente, la iniciativa se expandió globalmente para incorporar a 75 países, 15 gobiernos locales y miles de sociedades organizadas, quienes tienen la encomienda de elaborar e implementar un plan de acción, el cual es reportado a efectos de conocer los avances, las acciones y las alternativas que pueden ser observadas a través del OGP en la publicación de *Renewed Promises in Challenging Times* (2017).

En el caso mexicano, como obra en el medio de difusión de la Alianza para el Gobierno Abierto de México, el proceso de construcción de los planes de acción se realiza (a partir de diciembre del año 2011) a través de un Secretariado Técnico tripartito, que actualmente está integrado por un núcleo de diez organizaciones de la sociedad civil, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, y el Gobierno Federal.

Durante los siete años de la formal integración de esta estrategia, se han desarrollado tres planes nacionales de acciones (los correspondientes a los años 2011-2013, 2013-2015 y 2016-2018), modificando los procesos de elaboración a efecto de ampliarlos y hacerlos más plurales para que los compromisos puedan ser más transformadores.

En el último y vigente Plan de Acción Nacional en la Alianza para el Gobierno Abierto, se articulan los principios de gobierno abierto con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, además de que la construcción de los compromisos incorporó las siguientes etapas:

- a. Consulta pública: durante 2015 se llevó a cabo una consulta pública por internet para identificar los ejes temáticos en los que se centraría en el Plan de Acción.
- b. Jornadas abiertas: ejercicios abiertos al público en general para identificar problemas públicos prioritarios y sus causas, según los ejes temáticos.
- c. Mesas de trabajo: ejercicios de colaboración entre funcionarios, académicos, expertos y miembros de organizaciones de la sociedad civil para definir metas a dos años e identificar líneas de acción, en función de los problemas públicos y sus causas.

Los esfuerzos de esta agenda nacional han influido para que existan iniciativas de gobiernos abiertos en lo local. Sin embargo, el impacto y los efectos que se han generado a partir del estudio de Métrica de Gobierno Abierto, que incluye a 908 sujetos obligados observados a partir de 3.635 solicitudes de información, revisión de portales de internet, búsqueda en internet, revisión de normas y ejercicios de usuarios simulados, evidencian el largo camino requerido para la participación ciudadana, pues nos arroja que existe un poco o nula evidencia de seguimiento a los mecanismos de participación ciudadana y a la incidencia de dicha participación en los gobiernos (Cejudo, 2017: 7-8, 12).

Por ejemplo, en la iniciativa de Cocreación desde lo local, generada desde 2015 de la Dirección General de Gobierno Abierto y Transparencia del INAI en el marco del Sistema Nacional de Transparencia en las que hasta agosto del año 2019 participan 29 entidades federativas a efecto de propiciar e incentivar la adopción, implementación y evaluación sistemática de prácticas de gobierno abierto en las entidades federativas y los municipios para la solución de problemas públicos de alto impacto, se cuenta únicamente con 15 planes de acción y existen declaratorias de contar con más de 6 meses de inactividad en Baja California, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Querétaro, Sonora y Tlaxcala.

Por lo tanto, aún se tienen que corregir las asimetrías entre las condiciones desiguales reconocidas para asegurar la transparencia y la participación, a partir de la atención de las amplias áreas de oportunidad que permitan concretar los avances que se han observado en materia de transparencia y asegurar el derecho al acceso a la información pública.

En suma, las diversas iniciativas normativas, institucionales y decisorias reiteran los procesos de cambio que son inaplazables, así como la urgente necesidad del combate contra las malas prácticas que dan lugar al secretismo, al ocultamiento de lo realizado, además de contra la corrupción, por lo que la instrumentación e implementación de los tres modelos de referencia deben estar en perfecta sincronía en los ámbitos federal, estatal y municipal.

4. La participación ciudadana como requisito *sine qua non* de la transparencia

El Informe de Latinobarómetro 2018 hace evidente la crisis de la democracia en América Latina, que se refleja en el aumento de un 51% en 2008 a 71% en 2018 de insatisfacción, donde, además, el 79% considera que se gobierna para unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio.

En el Estado mexicano, el mismo informe señala que se tiene una aprobación del Gobierno del 18% y una confianza en el Poder Judicial del 23%, en el Gobierno del 16%, en el Congreso del 22% y en los partidos políticos de un 11%. Esta profunda falta de credibilidad y representatividad exige alternativas que permitan reivindicar el sentido democrático a partir de procesos de colaboración con las distintas instituciones públicas.

De manera, que en los modelos implementados para transparentar al Estado, la participación ciudadana debe jugar un papel fundamental para la consecución de resultados favorables que logren revertir los efectos de problemáticas como la corrupción, la opacidad o el secretismo de lo realizado en las instituciones públicas.

Lo anterior, considerando a Dworkin (2014), cuando sostenía que la concepción mayoritaria de la democracia era defectuosa, puesto que el mero peso de los números por sí solo no aporta ningún valor a una decisión política ya que se necesita una aproximación más profunda y elaborada que diga qué condiciones deben cumplirse y protegerse en una comunidad política antes de que la regla de la mayoría sea apropiada para dicha comunidad.

Es indispensable la conjunción de sinergias para caminar hacia la consolidación democrática que permita la legitimidad en la toma de decisiones. Como sostiene Greppi (2006), el valor de los procedimientos no radica en la simple producción del consenso, como en las concepciones orientadas a la satisfacción de preferencias, sino en la producción de un consenso razonado.

Este planteamiento de democracia deliberativa, a pesar de enmarcarse en una sociedad con altos estándares que permitan la superación de retos como la igualdad de los ciudadanos para la participación en la toma de decisiones, implica centrarnos no solo en las reglas sino en las prácticas del razonamiento público, en *los procesos de intercambio de razones que son del público y tiene lugar en público* (Greppi, 2006: 56-61).

Para ello es necesario explorar y explotar la capacidad aparente de los ciudadanos para llevar a cabo una acción directa en la implementación de mecanismos o programas en pequeños espacios con el empleo de herramientas que derivan de las nuevas tecnologías de la información o comunicación.

Sirven de ejemplo, los mecanismos y experiencias de éxito del País Vasco con “Irekia ekia” que es el embrión del desarrollo del Gobierno Abierto en Euskadi que se materializa en una herramienta, una práctica de buena gobernanza hacia la transparencia, la participación y la colaboración que permite a cualquier ciudadana o ciudadano interpelar, en abierto, al responsable directo de cada área del gobierno, sin tener que pasar por lobbies u organizaciones que distorsionen su voz (De los Ríos y Ortiz, 2012).

5. El trinomio de la transparencia y su impacto municipal

En el Estado mexicano, los municipios son la base política y administrativa y el primer contacto que toda persona tiene con el gobierno, de manera que las acciones u omisiones de estos repercuten invariablemente en la percepción que la sociedad tiene de las instituciones públicas, así como del ejercicio y cumplimiento de sus funciones.

Sobre las distintas definiciones que los especialistas han aportado no se ha llegado a una definición única del municipio. Sin embargo, se ha entendido como

persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior. (Robles Martínez, 1987: 143).

Al incorporar los elementos poblacionales, territoriales, de vecindad y de capacidad jurídica, política y económica que caracterizan al municipio, se generan obligaciones para crear tanto mecanismos como garantías que permitan la protección de los derechos humanos sin distinción alguna, así también la implementación de una serie de acciones que combatan las problemáticas más dolidas, como ocurre en los casos de corrupción y opacidad.

Nos damos cuenta de que la implementación de los modelos de transparencia, anticorrupción y de gobierno abierto no solo es asunto de la Federación y de las entidades federativas, puesto que requieren de acciones municipales para materializar las alternativas de cara a su efectivo cumplimiento.

En el ámbito normativo, las disposiciones generales instituyen una serie de obligaciones y coordinación entre los niveles federal, estatal y municipal, lo que impacta directamente en el actuar de los gobiernos municipales y en el desarrollo de mecanismos que permitan su eficaz cumplimiento en términos jurídicos, institucionales y decisorios.

Por ejemplo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de mayo de 2015, dispone que los municipios tienen la obligación de establecer las bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información, debiendo poner a disposición del público las obligaciones comunes y específicas de transparencia que señala la normatividad; homogeneizar y estandarizar la información; poner a disposición de las personas interesadas

equipos de cómputo con acceso a internet que les permita consultar la información, realizar la clasificación de información en los supuestos de reserva o confidencialidad; constituir Comités y Unidades de transparencia; establecer medidas que faciliten el acceso y búsqueda de la información para personas con discapacidad; así como procurar que sea accesible de manera focalizada a personas que hablen alguna lengua indígena, entre otras.

En el caso de los gobiernos abiertos, la citada ley consigna en su artículo 59 que los organismos garantes (aquellos con autonomía constitucional y especializados en materia de acceso a la información y protección de datos personales en términos de los artículos 6o., 116, fracción VIII y 122, apartado C, BASE PRIMERA, fracción V, inciso ñ) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), en el ámbito de sus atribuciones coadyuvarán, con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil a la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.

Por su parte, en el caso de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se prevé una coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, para el funcionamiento del Sistema Nacional previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que las autoridades competentes prevengan, investiguen y sancionen las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

La materialización de todas y cada una de sus obligaciones implica que los municipios generen las condiciones mínimas para su cumplimiento como el implementar infraestructura tecnológica que permita el procesamiento de la información para la correcta gestión documental, la capacitación al personal para el correcto tratamiento, manejo y difusión de la información, generación de reglamentos en la materia o la puesta en marcha de políticas públicas que permitan la participación ciudadana y la colaboración, por mencionar algunos ejemplos.

La tarea no es sencilla, pues en la actualidad se advierte que la Federación y las entidades federativas, incluso cuando presentan condiciones más favorables para el cumplimiento de las atribuciones y obligaciones que las leyes les imponen, son omisas en cumplirlas cabalmente. Veamos por qué.

Entre los obstáculos se encuentran los retos que deben superarse de manera paralela considerando la evidente disparidad social, cultural, política y económica de los 2.458 municipios del país y las 16 delegaciones de la Ciudad de México.

En cuanto a las formas de gobierno, los municipios tienen diversas formas de organización, puesto que entidades federativas como Oaxaca están integradas por 417 municipios regidos por sistemas normativos indígenas en donde eligen autoridades propias de gobierno, se reconocen una diversidad de instituciones, normas y prácticas tradicionales distintas a las del derecho formalmente legislado, de manera que deberían considerar mecanismos alternativos para que las comunidades asuman el trinomio de la transparencia acorde con sus sistemas originarios.

Ahora bien, si consideramos el contexto económico en el que se circunscriben, de acuerdo con la medición de pobreza en los municipios de México (2010) de CONEVAL,

existen 52 millones de pobres, que representan el 46,3% de la población total. Si desagregamos los municipios de acuerdo con el porcentaje de población en situación de pobreza en el año 2015, de acuerdo con CONEVAL, se advierte que 924 de ellos tienen un 75% o más de su población en la pobreza, 915 municipios, del 50% al 75%, 509 municipios oscilan entre el 25% y el 50% y 97 municipios van de entre el 2% y el 25% (mientras que 11 municipios no presentan datos).

Las proyecciones de CONEVAL antes apuntadas se sustentan en que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando tiene al menos una carencia social (en indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y, si su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias, se deduce que los gobiernos municipales no logran generar condiciones favorables en la mayoría de la población para satisfacer los referidos indicadores, menos aún con la transparencia.

Inclusive se puede afirmar que, en este contexto, los municipios propician el ambiente adecuado para la corrupción, al existir instituciones frágiles con personal poco profesionalizado y carencias operativas. Por ejemplo, hay oficinas sin servicios básicos de cómputo, con carga regulatoria excesiva y poca vigilancia por parte de instituciones de rendición de cuentas y de la ciudadanía (Grandet y Reséndiz, 2015:71) que se traduce en una desconfianza del 76% de los mexicanos al considerar que las prácticas corruptas son frecuentes o muy frecuentes en este nivel de gobierno, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Impacto Gubernamental (ENCIG 2013) elaborada por el INEGI.

Entre sus obligaciones de transparencia, se advierte que solo el 7,6% de los municipios con sitio web publican en línea y en formato electrónico el presupuesto y solo el 5,5% publican concesiones y permisos o la información catastral de acuerdo con el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2013, según INEGI.

A lo anterior, se suman los datos arrojados en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales (2017), al referir que, en el año 2016, fueron realizadas 12.330 auditorías a las Administraciones Públicas Municipales y Delegacionales del país, mientras que las sanciones determinadas a través de procedimientos disciplinarios representaron un total de 9.809.

Por su parte, en el mismo censo se evidencia que al cierre de 2016, el 6,8% de las Administraciones Públicas Municipales y Delegacionales contaron con un plan o programa anticorrupción, mientras que 10,5% contó con programas de formación, capacitación y/o profesionalización en el tema, de manera que los incipientes esfuerzos en materia de gobiernos abiertos son embrionarios.

En suma, el proceso de implementación de la transparencia en las municipalidades presenta dificultades, a pesar de no ser tan novedoso, puesto que las modificaciones, avances y retrocesos datan de más de quince años. Esto se observa en evaluaciones como la realizada por CIMTRA (Ciudadanos por Municipios Transparentes) que, enmarcada en una lógica de transparencia proactiva, arroja bajos puntajes del estudio realizado a las capitales del país, al contar con un promedio general de 31,8 sobre 100, en los que se advierte que seguramente las capitales no solo no están haciendo algo a favor de la transparencia proactiva, sino que tampoco están cumpliendo como sujetos obligados con el derecho ciudadano a la transparencia y al acceso a la información conforme a lo señalado en el artículo 6o.

constitucional, ni con sus obligaciones marcadas en los artículos 70 y 71 de la LGTAIP y en las respectivas leyes locales de transparencia (Jiménez y Aguirre, 2018: 24).

Si bien se ha avanzado para dar respuesta a las solicitudes de información pública, aún la participación no está institucionalizada ni sus mecanismos plenamente formalizados. No hay ni siquiera un lenguaje común: cuando se realizaron solicitudes de información sobre mecanismos de participación, algunos sujetos obligados pidieron aclarar el concepto de participación ciudadana para poder emitir una respuesta. Por su parte, desde la perspectiva del gobierno, en la que se preguntó sobre mecanismos de participación (normatividad aplicable, funcionamiento y evidencia de su seguimiento), apenas 35,9% de los sujetos obligados identificaron la normatividad que se les aplica en materia de participación (Cejudo, 2017: 39).

Aunado a lo anterior, en el Diagnóstico del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021, se señala que para lograr mayores y mejores resultados son necesarias acciones integrales en las que se incorpore, por ejemplo, una correcta gestión documental, ya que la difusión de la información depende de las capacidades para la administración de los archivos de los sujetos obligados, ante una realidad de la que se desprende la necesidad de implementar una estrategia que supere el poco personal especializado en la materia, ya sea por formación, capacitación o experiencia. La deficiente infraestructura que contienen los archivos de concentración y los históricos no permite la adecuada conservación, ya sea por la fragilidad de las instalaciones o la ausencia de protocolos de cuidado, de mecanismos básicos de conservación documental o de procesos para la valoración y transferencia documental, instrumentos de control archivísticos, así como el desarrollo de sistemas de control y consulta que logren articular una política de gestión documental en el interior de los sujetos obligados.

A este tipo de carencias se suman los procesos transitorios de gobierno, ya que la renovación del presidente municipal y de los demás integrantes del cabildo, tras el término de un periodo de gobierno (generalmente cada tres años), se traduce en la remoción de titulares de áreas y dependencias, lo cual lleva a impulsar acciones que no garantizan la continuidad de los avances generados.

Mientras tanto, en el caso de los mecanismos que coadyuvan a vigilar a los Ayuntamientos, tenemos que las contralorías municipales u órganos de control interno municipales carecen de autonomía, puesto que desde su creación tienen una dependencia o codependencia de otros órganos e instancias del gobierno local o municipal, lo cual conduce a un bajo desempeño respecto al papel que pudieran cumplir como vigilantes de una correcta actividad gubernamental municipal, como puede ser la revisión de ejercicios de los recursos municipales (Escamilla, 2018: 242).

Este tipo de ejemplos evidencia que los Sistemas Nacionales tanto de Transparencia como de Combate a la Corrupción deben acompañarse de una revisión del diseño de gobierno municipal a efectos de no sufrir rezagos. Ello implica, por ejemplo, un análisis profundo de la elección de sus integrantes, competencias y diseño de contrapesos, y mecanismos de control político entre alcaldes y regidores que propicien una mejor rendición de cuentas (Acedo Angulo, 2018: 266).

De manera que la inequidad, la ausencia de mecanismos para una correcta gestión documental, la falta de personal apto y capacitado, las deficiencias normativas existentes en los municipios o la astringencia de recursos son algunos de los desafíos a superar no solo para brindar la información de interés, sino para transitar a la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes.

El Estado mexicano, en la implementación del trinomio de modelos que tienen como común denominador la transparencia, debe y tiene que lograr su correcto funcionamiento, puesto que más allá de su complejidad, la sociedad está cansada del incumplimiento de las expectativas, de resultados desfavorables y de servidores públicos indiferentes en su desempeño.

Conclusiones.

El tema de la transparencia en el Estado mexicano ha puesto de relieve las exigencias de la sociedad para la apertura de la información pública, lo cual permita combatir las problemáticas que aquejan a nuestro país, tales como la corrupción, la opacidad o el secretismo de lo realizado.

Si bien existe un marco normativo construido en los últimos cuarenta años e intensificado en poco más de tres lustros, aún persisten una serie de retos y desafíos a superarse para lograr el fortalecimiento del Estado democrático y asegurar de forma efectiva el ejercicio de los derechos humanos. Más aún cuando los esfuerzos por difundir la información se han centrado tanto en la Federación como en los Estados, quedando los municipios rezagados y desprovistos de herramientas que les permitan hacer frente a la serie de problemáticas sociales, políticas y económicas que detienen el desarrollo igualitario para brindar a sus habitantes mayores y mejores condiciones de vida.

Es por lo que los municipios en México, como primera instancia de gobierno requieren recobrar la relevancia que les es inherente desde hace 500 años de su surgimiento, a efecto de hacer frente a los obstáculos y retos que les permitan un desarrollo integral, que se refleje en mejores condiciones de vida para sus ciudadanos, en una mayor injerencia en la vida pública y en un viraje de las malas prácticas que vienen socavando la vida institucional.

Para ello la participación ciudadana será fundamental en la medida que consideren mecanismos como los presupuestos participativos, los observatorios ciudadanos o la participación de asociaciones civiles que pugnen por un mejor municipio en sus distintos sectores.

Solo así el trinomio de modelos cuyo común denominador es la transparencia abonará al funcionamiento de la maquinaria por medio de la cual el engranaje normativo e institucional pueda trabajar de manera coordinada y articulada para poder funcionar en los 2.458 municipios de nuestro país, las 32 entidades federativas y la Federación, y de esta manera asegurar a la ciudadanía los resultados tan esperados en la lucha contra la corrupción.

Bibliografía

ACEVEDO ANGULO, B. M. (2017). “El combate a la corrupción en los ayuntamientos y la reforma de su sistema de gobierno”. En: MERINO HUERTA, M. et AL (coord.) *La transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*. México: CIDE.

AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1992). *La hechura de las políticas*. México: Miguen Ángel Porrúa.

AGUILAR RIVERA, J. A. (2008). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: IFAI.

BARRERA CAMPOS, L. V. (2015). *La alianza para el gobierno abierto en México, una visión desde la sociedad civil*. México: Fundación Hewlett.

CASAR, M. A. (2016). *México: Anatomía de la corrupción*. México.

CEJUDO, G. (coord.). (2017). *Reporte de resultados 2017. Métrica de Gobierno Abierto*. México.

CRUZ RUBIO, C. N. (2015). “Qué es (y qué no es) gobierno abierto. Una discusión conceptual”. En: *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Núm. 8, marzo agosto 2015, p.37-53.

Disponible en: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475/1359> (consultado el 14 de agosto de 2019).

DE LOS RÍOS, N. y ORTIZ DE ZÁRATE, A. (2012). “Gobierno abierto, la experiencia del País Vaco (Ireki y Open Data Euskadi)”. En: HOFMAN, A. et AL (coord.). *La promesa del Gobierno Abierto*. México: ITAIP- INFO DF.

DWORKIN, R. (2014). *Democracia posible*. España: Paidós.

ESCAMILLA JAIME, J. M. (2017). “Los ayuntamientos y sus contralorías municipales: ¿El origen de la -corrupción gubernamental- en México?”. En: MERINO HUERTA, M. et AL (coord.) *La transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El municipio en la encrucijada*. México: CIDE.

- GARCÍA MAYNES, E. (2002). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Porrúa.
- GUERRA FORD, O. M. (s.a.). *Los órganos garantes de transparencia*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, E. y RAMÍREZ DE ALBA LEAL, L. (2006). “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”. En: LÓPEZ-AYLLÓN, S. (coord.). *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuesta para un debate necesario*. México: UNAM-Instituto Federal de Acceso a la Información.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, E. (2008). *Para entender la transparencia*. México: Nostra ediciones.
- GRANDET, C. y RESENDIZ, C. (2015). “Corrupción en gobiernos municipales: el poder de la información”. En: IMCO. *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*. México: IMCO.
- GREPPI, A. (2006). *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*. Madrid: Trotta.
- JIMENÉZ, R. y AGUIRRE, C. (coord.). (2018). *Evaluación de transparencia a las capitales: Luz y sombras*. México.
- MERINO, M. (2006). “Muchas políticas y un solo derecho”. En: LÓPEZ-AYLLÓN, S. (coord.). *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuesta para un debate necesario*. México: UNAM- Instituto Federal de Acceso a la Información.
- NAESSENS, H. (2010). “Ética pública y transparencia”. En REY TRISTÁN, E y CALVO GONZÁLEZ, P. *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso Internacional*, Septiembre, Santiago de Compostela, España. Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela, Centro Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto y Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, p. 2113-2130, Cursos e Congresos; 196.
Disponibile en <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00531532/document>
(consultado el 14 de agosto de 2019).
- OLIVOS FUENTES, M. (2012). *El derecho de acceso a la información pública municipal*. México: Novum.
- OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. (2018). *Renewed Promises in Challenging Times 2017*. Washington.
- OSZLAK, O. “Gobierno abierto: el rumbo de los conceptos”. (2016). En: HOFMANN, A. et AL (coord.). *Gobierno abierto y el valor social de la información pública*. México: UNAM-IIIJ.
- PESCHARD, J. (2005). “Transparencia y partidos políticos”. *Cuadernos de Transparencia*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información, núm. 8.
- ROBLES MARTÍNEZ, R. (1987). *El Municipio*. México: Editorial Porrúa.

SALAZAR UGARTE, P. (coord.). (2008). *El derecho de acceso a la información en la Constitución mexicana: razones, significados y consecuencias*. México: UNAM-Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

VERA MARTÍNEZ, M. C. (2018). “Los datos abiertos y el plan de acción de gobierno abierto en México 2013-2015”. *Nóesis: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* (en línea), 27(54), 1-18.

Disponible en <https://doi.org/10.20983/noesis.2018.2.1> (consultado el 14 de agosto de 2019).

VILLANUEVA, E. (coord.). (2010). *Diccionario de Derecho de la Información*. 3a edición. México: Editorial Jus, Instituto Federal de Acceso a la Información, Bosque de Letras, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo I.