

TERCER LUGAR DEL PREMIO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2015

**“PROYECTO DE MEJORA PARA
FACILITAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS
MODIFICACIONES A LA NORMATIVIDAD
DERIVADAS DE LA LEY GENERAL
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA”**

MARÍA ANA GONZÁLEZ POSOZ

Proyecto de mejora para facilitar la implementación de las modificaciones a la normatividad derivadas de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

*María Ana González Posoz**

Síntesis

Diversos autores coinciden en que la normatividad vigente en materia de transparencia y acceso a la información en México es de las más avanzadas del mundo, ya que pone en el centro el derecho de las y los ciudadanos de estar informados de lo que hacen sus gobiernos y en la interpretación de dicha normatividad se favorece el principio de máxima publicidad. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el derecho a la información es un derecho humano. Sin embargo, el proceso de implementación de dicha normatividad es complejo y de largo plazo, ya que implica una transformación cultural tanto de servidores públicos como de la sociedad en su conjunto.

Desde el año 2003 que entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), se han tenido avances importantes. Sin embargo, aún falta mucho por hacer para lograr la socialización del derecho a la información y con ello, empezar a generar círculos virtuosos que nos conduzcan hacia una verdadera democracia, menos corrupción, más ciudadanía corresponsable y participativa en la implementación de políticas públicas que incidan en una mejor calidad de vida de las y los mexicanos.

El objetivo del presente trabajo es analizar el desempeño de la APF, a través de sus UE en la transparencia y el ejercicio del derecho a la información, y con ello, realizar propuestas de

* Directora de Acceso a la Información. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

mejora que faciliten la implementación de las modificaciones a la normatividad derivadas de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAP), para favorecer la corresponsabilidad social, la legitimidad gubernamental y el combate a la corrupción.

El objeto de análisis para entender el desempeño de la APF fueron las Unidades de Enlace (UE) ya que son las áreas más importantes de los sujetos obligados en la implementación de la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información y el único vínculo más entre gobierno y gobernados. Para definir las áreas de oportunidad se realizó un diagnóstico considerando no sólo la experiencia propia sino los resultados de una encuesta a los responsables de operar las UE de 16 dependencias de la APF centralizada y se elaboró un análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA).

La hipótesis planeada es que las UE tienen una influencia significativa en la socialización de la transparencia, el derecho a la información y en la prevención de la corrupción y su fortalecimiento debe estar enfocado principalmente en los siguientes aspectos: Educación y formación de servidores públicos, sistematización de procesos, estructura, coordinación, normas y procedimientos. Lo anterior resulta verdadero una vez que se realizó el análisis de los resultados obtenidos y se concluye que es necesario fortalecer las UE de la APF en los aspectos antes mencionados, aunque es importante analizar las situaciones particulares, ya que no todas requieren el mismo nivel de atención en virtud de que cuando se fortalecen algunas, otras se mejoran de manera directa.

Introducción

La transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas han formado parte de los discursos políticos en México desde hace más de 13 años. Sin embargo, la implementación de mecanismos para que la transparencia sea una realidad, hasta la fecha, no se ha logrado del todo y sigue siendo un gran reto por diversas razones, entre otras, porque se trata de una transformación cultural tanto de las y los servidores públicos

como de la ciudadanía en su conjunto. Sin embargo, ahora más que nunca es urgente acelerar el proceso de dicha transformación ya que la corrupción genera desconfianza en las instituciones y con ello se puede generar graves problemas de gobernabilidad.

Varios autores señalan que México cuenta con las mejores leyes del mundo para favorecer la transparencia y el acceso a la información. Sin embargo, a 13 años de distancia podemos asegurar que esto no ha servido para disminuir los niveles de corrupción o para mejorar la democracia y la confianza institucional. Lo anterior se refleja en diversas encuestas, las cuales reflejan el poco interés de la ciudadanía para ejercer su derecho a informarse ya sea por desconfianza o por desconocimiento y por otro lado, están las instituciones que no han sido fortalecidas para que generen círculos virtuosos al interior de las mismas, fortaleciendo la cultura de la transparencia que redunde en facilitar a la ciudadanía el ejercicio de su derecho a la información y con ello, la implementación de políticas públicas que abonen a cumplir con el principal objetivo y la razón de ser del Estado que es el bien común.

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 instituciones públicas. Por ello, en este trabajo se realiza un diagnóstico de las Unidades de Enlace (UE) como el vínculo más importante entre gobierno y gobernados y con ello, se detectaron las principales áreas de oportunidad para concluir con una serie de propuestas de mejora.

El objetivo del presente trabajo es analizar el desempeño de la Administración Pública Federal (APF) a través de sus UE, en la transparencia y el ejercicio del derecho a la información, y con ello, realizar propuestas de mejora que faciliten la implementación de las modificaciones a la normatividad derivadas de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), para favorecer la corresponsabilidad social, la legitimidad gubernamental y el combate a la corrupción.

El universo de este estudio son las UE de la APF ya que las propuestas que se realizan pueden implementarse en las mismas. Sin embargo, para obtener la información se consideró una muestra integrada por las UE de las Secretarías de Estado,¹⁴ de la Procuraduría General de la República, de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal como integrantes de la APF centralizada.

Las propuestas que se presentan son el resultado del análisis de una encuesta realizada a las y los servidores públicos responsables de 16 UE de la APF centralizada y con base en el conocimiento propio como responsable de operar la UE de la SEMARNAT. En este sentido, dichas propuestas se refieren a aspectos relacionados con: a) Educación y formación b). Estructura, c). Coordinación d). Normas y Procedimientos y d) Tecnologías de la Información.

La principal conclusión es que sólo con el fortalecimiento de las UE se podrá transitar hacia una administración pública transparente, con una cultura de rendición de cuentas, ya que se tiene el marco jurídico pero es necesario que se implemente a cabalidad mediante la socialización de la información. Lo anterior no será posible si no se trabaja al interior de las instituciones y se generan los mecanismos que permitan avanzar en el sentido de recuperar la confianza institucional, para avanzar más aprisa hacia el combate a la corrupción.

Si bien es necesario que se otorguen recursos para llevar a cabo las medidas de mejora que se plantean en el presente trabajo, no todas las UE los requieren en las mismas proporciones, incluso algunas seguramente no los necesitan, ya que con el fortalecimiento de la capacitación y sensibilización de servidores

¹⁴ 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 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.

públicos, seguramente se reducirán algunas debilidades como las excesivas cargas de trabajo, la falta de coordinación al interior de las instituciones y entre los sujetos obligados, con ello, habrá mejor calidad de la información.

Planteamiento del problema

En varios países, entre ellos México, se han venido generando diversas reformas institucionales, las cuales incluyen aspectos como la transparencia, la lucha contra la corrupción, gobierno electrónico; acceso a la información pública y calidad total en la gestión pública¹⁵. El acceso a la información pública gubernamental es un derecho humano en México, regulado por los artículos 1º y 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y recientemente, en febrero de 2014 fue modificada para dar autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)¹⁶ y se establecieron las bases para estandarizar el ejercicio del derecho a la información a través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la cual entró en vigor el pasado 5 de febrero de 2015.

Es sabido que para poder aspirar a ser una nación desarrollada, con mejores niveles de calidad de vida, necesariamente se deben fortalecer las instituciones y esto sólo será posible si se implementan políticas públicas que favorezcan la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. En este sentido, las Unidades de Enlace (UE),¹⁷ juegan un papel fundamental ya que son el “puente” entre gobernantes y gobernados en materia de transparencia y acceso a la información. El problema es que a pesar de que desde el año 2003 se inició la construcción de

¹⁵ López Sergio. A.D. Estudio en Materia de Transparencia de otros Sujetos Obligados por la Ley Federal de Transparencia, CIDE, 2008.

¹⁶ Con el Decreto que se publicó el 4 de mayo de 2005, por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el IFAI cambió su denominación a Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

¹⁷ En términos de lo establecido en la LGTAIP, las Unidades de Enlace cambiarán de nombre a Unidades de Transparencia. Sin embargo, de acuerdo a los criterios del INAI, deben permanecer con ese nombre en tanto no se modifique la LGTAIPG.

dicho “puente” con la publicación de la LFTAIPG,¹⁸ después de 12 años, no termina de construirse, ya que aun cuando se ha ido fortaleciendo la normatividad, el conocimiento y la sensibilidad sobre estos temas, aún persisten diversos factores que dificultan la operación de dichas UE. Adicionalmente, con la publicación de la LGTAIP, se incrementaron las atribuciones para las UE y se fortaleció su papel en materia de transparencia y acceso a la información.

Objetivos

Objetivo general:

Analizar el desempeño de la administración pública federal a través del análisis de sus UE, en la transparencia y el ejercicio del derecho a la información, y con ello, realizar propuestas de mejora que faciliten la implementación de las modificaciones a la normatividad derivadas de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), para favorecer la corresponsabilidad social, la legitimidad gubernamental y el combate a la corrupción.

Objetivos específicos:

- 1.- Analizar la importancia de la administración pública federal en el ejercicio del derecho a la información, la transparencia y la rendición de cuentas
- 2.- Identificar y analizar la situación actual de las Unidades de Enlace, como los principales actores de las políticas públicas en materia de transparencia y el derecho a la información en la administración pública federal.
- 3.- Identificar las principales áreas de oportunidad para facilitar el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública federal

¹⁸ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) vigente hasta la fecha y en proceso de ser modificada para ser armonizada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), publicada en el DOF el 4 de mayo del año 2015.

y facilitar la implementación de la normatividad que se derive de la LGTAIPG.

Preguntas de investigación

El propósito del presente trabajo es tratar de dar respuesta a las siguientes preguntas:

¿Es suficiente con la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información para que las y los ciudadanos mexicanos ejerzan su derecho a estar informados?,

¿Las instituciones de la administración pública federal están fortalecidas y preparadas para implementar a cabalidad la normatividad que derive de la implementación de la LGTAIPG?,

¿Cuáles son las principales áreas de oportunidad?

¿Qué elementos podemos agregar para que se socialice el derecho a la información y en qué aspectos nos falta insistir?

Hipótesis

En la APF, las Unidades de Enlace, tienen una influencia importante en la socialización de la transparencia, el derecho a la información, así como en la prevención de la corrupción, por lo que su fortalecimiento debe estar enfocado principalmente en los siguientes aspectos: educación y formación de servidores públicos, sistematización de procesos, estructura, coordinación, normas y procedimientos.

Justificación

• Conveniencia

A pesar de que la LFTAIPG entró en vigor desde hace más de doce años, en la APF hay experiencia y conocimiento acumulado, además de grandes reservorios de información estadística, no hay trabajos de investigación que analicen cualitativa o

cuantitativamente a los sujetos obligados desde un enfoque interno y con el punto de vista de los principales actores que son las mismas UE de la APF, únicamente existen algunos trabajos realizados por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI) y algunas Organizaciones Civiles no Gubernamentales que evalúan la aplicación de las leyes de acceso a la información con un enfoque externo y ajeno a los sujetos obligados. Por lo anterior, resulta relevante este trabajo, ya que se complementa con un enfoque desde la realidad institucional, sus logros, sus obstáculos y sobre todo, sus áreas de oportunidad para poder proponer medidas de mejora que ayuden a evitar el riesgo de que pudiera haber un retroceso, considerando que la implementación de la LGTAIPG representa un gran reto para todas las instituciones públicas.

• Aporte teórico

Se pretende validar teóricamente la importancia que tienen las Unidades de Enlace mediante la descripción y el entendimiento de los principales procesos que se desarrollan al interior de las instituciones públicas para favorecer la transparencia y atender las demandas de información por parte de las y los ciudadanos.

Asimismo, se realiza una descripción clara y concreta de los conceptos que se involucran en el presente trabajo con la idea de que sirva de fuente de información para cualquier persona y con ello ayude a entender la importancia de la socialización de la transparencia y el derecho a la información. Adicionalmente, se realizó una revisión bibliográfica a partir de la cual se describen los resultados más relevantes de las publicaciones que se relacionan más con el presente trabajo para fortalecer las propuestas y las conclusiones.

• Aporte metodológico

Para el presente trabajo se realizó una revisión de las principales publicaciones y reportes estadísticos sobre la transparencia y el

acceso a la información. Asimismo, se elaboró una encuesta a los responsables de las Unidades de Enlace de la Administración Pública Federal Centralizada y con la información obtenida, se elaboró una matriz FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) lo cual permitió establecer las principales áreas de oportunidad y en función de ello, se establecen las propuestas de mejora, que pueden ser implementadas por dependencias para facilitar el cumplimiento a la normatividad que deriva de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIPG).

• Viabilidad

La implementación de las propuestas de mejora son viables y pueden ser implementadas en cualquier dependencia o entidad de la APF, considerando que se realizan desde el enfoque y la experiencia acumulada de las y los servidores públicos que operan dichas UE, incluyendo principalmente la experiencia propia como responsable de operar la UE de la SEMARNAT, ya que algunas de las propuestas que se mencionan, se encuentran actualmente operando en dicha UE, lo cual ha repercutido en que, aun cuando la SEMARNAT ocupa el quinto lugar en cuanto al número de solicitudes recibidas, ha obtenido importantes logros al encontrarse dentro de las que tienen las mejores evaluaciones tanto por parte del INAI como por la ciudadanía (Anexos 1 y 2).

Uno de los principales proyectos que se han implementado en la UE de la SEMARNAT y que ha mejorado toda la gestión de la atención a las solicitudes de información y a los asuntos de transparencia al interior de la SEMARNAT, es el Sistema de Seguimiento a Solicitudes de Información (SISESI), el cual es de autoría propia de acuerdo al registro en el Instituto Nacional de Derechos de Autor y es reconocido por algunas UE de la APF, por contener grandes virtudes ya que no sólo permite dar seguimiento a los procesos de atención a las solicitudes sino que cuenta con indicadores y permite utilizar el reservorio de información que se ha generado desde hace algunos años. Lo anterior implica una gran mejora para la SEMARNAT ya que es la única institución

que cuenta con un Sistema con estas características y actualmente está en proceso de ser transferido a diversas UE de la APF. Este SISESI ha contribuido en gran medida a que la SEMARNAT sea la institución con menos recursos de revisión en relación al número de solicitudes de información que atiende de toda la APF, ya que sólo el 1.4% de las respuestas que se proporcionaron fueron impugnadas.

Marco teórico

• El concepto de Administración Pública (AP)

La AP 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. Es decir, La AP 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).

Actualmente, no es suficiente que la AP 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 eficiencia.¹⁹

Con la evolución del Estado se impone la idea política garantista de las libertades individuales, de acuerdo a la cual la Administración Pública no puede actuar legítimamente sin estar sometida al derecho, además de que ésta 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. En la era del “Estado administrativo”, las libertades de

¹⁹ 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).

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).

Los fines del Estado que son la estabilidad, la paz social y el desarrollo sustentable, sólo se alcanzan y mantienen si el gobierno, sus tres poderes y la sociedad que los sostienen, evidencian su capacidad de comunicarse permanentemente (Luhmann, 2000) para que un país sea soberano y autónomo.²⁰ Sólo con un gobierno y una Administración Pública fortalecidos 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 que se adapten al mundo cambiante a fin de focalizar la acción gubernamental en el interés general y el bien común de la sociedad.

²⁰ 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).

• La estructura de la Administración Pública

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”.²¹

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.

• Administración Pública Federal Centralizada (APFC)

La centralización, además de ser una forma de organización administrativa, es una técnica de organización y diseño de relaciones intraorgánicas basadas en la jerarquía. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica

²¹ CPEUM en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> [consultada el 7 de septiembre de 2014].

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:²²

“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”.

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.

• **El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas**

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).

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

²² 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

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). Mauricio Merino (2005) 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.

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 sólo con el acceso a la información se pueden ejercer otros derechos como por ejemplo, el acceso a la justicia y a la participación.

La transparencia 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. 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. 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”.

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.

• **Transparencia y acceso a la información en México**

La transparencia y acceso a la información en México, han ido evolucionando en los últimos años rápidamente, desde el año 2002 con la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental hasta la fecha (ver anexo 3). Sin embargo, el proceso es largo, ya que la aplicación de la normatividad implica una transformación cultural tanto de las y los servidores públicos como de la sociedad en su conjunto.

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 a la 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 surgió la 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 a los Congresos de las entidades federativas a modificar sus leyes de acceso a la información. 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 CPEUM 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, las cuales se resumen a continuación:

- 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”.

El propósito central de dichas modificaciones fue de renovar los mecanismos de la transparencia, el acceso a la información

pública, siendo el núcleo 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 la materia, con fecha 4 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), los principales aspectos de dicha Ley son los siguientes:

- ♦ 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 podrán 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.

- **Impacto de la transparencia y el acceso a la información en la administración pública (AP)**

Si la Administración Pública es el ente que organiza la presencia del Estado en la sociedad, entonces el derecho a la información tiene un impacto claramente positivo al menos en los siguientes aspectos:

- En el ámbito político se contribuye a que los ciudadanos se involucren de forma más proactiva en las actividades gubernamentales. Esto permite que participen en el diseño de las políticas públicas, de lo contrario se diluye la posibilidad de que los sistemas democráticos puedan juzgar y corregir las políticas gubernamentales.
- 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 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. Los costos económicos de la falta de transparencia son muy altos, 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.²³

- En el ámbito de la administración pública, la transparencia mejora el proceso de toma de decisiones de los servidores públicos, ello genera obvios controles a la corrupción al hacer más difícil de esconder acuerdos y acciones ilegales. Esto también mejora la legitimidad y la confianza en el gobierno y facilita la implementación de las políticas públicas.
- 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.

• Principales actores de la transparencia y el acceso a la información en la AP

La LFTAIPG contempla dos figuras fundamentales para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y para la sociedad en su conjunto; se trata de las Unidades de Enlace (UE)²⁴ y de los Comités de Información (CI)²⁵. 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. En este sentido, el papel que juegan las UE es preponderante ya que son el único vínculo entre la sociedad y las dependencias y entidades para fines de transparencia y acceso a la información y en la mayoría de las ocasiones, en manos de los

²³ Ídem.

²⁴ De acuerdo a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las Unidades de Enlace serán llamadas Unidades de Transparencia, una vez que se modifique la LFTAIPG.

²⁵ De acuerdo a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los Comités de Información serán llamados Comités de Transparencia, una vez que se modifique la LFTAIPG.

servidores públicos que las operan está el dar o no la información, ya que aunque existe la normatividad que regula el acceso, no es sencillo de implementar y todos los días se enfrentan diversos obstáculos que no siempre está en sus manos resolver.

- **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 sólo 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.

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).

- **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 los 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.²⁶

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 problemas para su implementación. Por ello, las soluciones organizativas de implementación y construcción en lo concreto de la política están aún en construcción

²⁶ 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.

y requieren de una reflexión y evaluación continuas que permitan dar dirección a los siguientes pasos por dar.

• Los nuevos retos para la implementación de la LGTAIPG

Actualmente, las funciones de las UE están definidas en el artículo 28 de la LFTAIPG. Sin embargo, con el tiempo y por la propia naturaleza de su operación, se les han ido agregando otras funciones, especialmente en lo que respecta a temas relacionados con la transparencia focalizada, la atención ciudadana y la capacitación. Adicionalmente, por ser parte del Comité de información (CI) y por ser el contacto directo con las Unidades Administrativas, con las y los ciudadanos y con el INAI les corresponde realizar la mayor parte de las funciones de dicho CI.²⁷

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

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 UE²⁸, tienen un papel fundamental no sólo porque son el 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.

Metodología

A continuación se describe la metodología que se llevó a cabo para identificar las principales áreas de oportunidad en la

²⁷ Las funciones del CI se establecen en el artículo 29 de la LFTAIPG.

²⁸ En la LGTAIPG se establece que las UE pasarán a ser Unidades de Transparencia.

Administración Pública Federal y propuestas de mejora que faciliten a las Unidades de Enlace de la Administración Pública Federal enfrentar los retos que representa la implementación de la LGTAIPG:

- Se realizó una encuesta el 21 de noviembre de 2014 a las y los servidores públicos que son los responsables de operar las Unidades de Enlace de la Administración Pública Federal Centralizada²⁹ (Anexo 4). Se considera una muestra representativa de toda la APF, ya que se incluyen las dependencias con más solicitudes de información (Anexo 5). Lo anterior en virtud de que con excepción del Instituto Mexicano del Seguro Social que atiende más del 50% del total de las solicitudes de toda la APF (283 dependencias y entidades), la Administración Pública Federal Centralizada representa aproximadamente el 60% del total de las solicitudes de información.³⁰
- Para conocer la estructura orgánica de las UE se realizó una búsqueda en el Sistema INFOMEX³¹, ya que todas las solicitudes y respuestas de las dependencias y entidades son públicas.
- Con los resultados de la encuesta se elaboró una matriz de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA) y con el análisis de la misma, se realizó un diagnóstico de la operación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a través de sus UE por ser las encargadas de operar los procedimientos internos para favorecer la transparencia y el acceso a la información. Con el resultado se definieron las principales áreas de oportunidad y se elaboraron propuestas de planes de acción para cada una de las propuestas de mejora.

²⁹ Incluye a las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la Presidencia de la República, la PGR.

³⁰ Reportes estadísticos del INAI, publicados en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> consultada en agosto de 2015

³¹ 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/gobiernofederal/home.action> [Accesado el 30 de marzo de 2014]

Resultados

Los resultados del análisis de la encuesta a los responsables de las UE se muestran en el anexo 6.

En cuanto a la investigación de las estructuras de las UE, en el siguiente cuadro se muestra la situación de las UE de las cuales se pudo obtener información a través del Sistema INFOMEX.

DEPENDENCIA	ESTRUCTURA		PROCESOS/ CALIDAD
	SERVIDORES PÚBLICOS EN LA UE	SUPERIOR JERÁRQUICO DEL TITULAR DE LA UE	SISTEMA DE GESTIÓN /MOD. DE CALIDAD
	(a)	(b)	(c)
CJEF	01	Coordinador de Asesores del Consejero Jurídico	No/ No
PGR	16	Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales	No/No
PR	5 (datos del POT)	Secretario particular del Presidente	No/No
SAGARPA	4 (datos del POT)	Oficialía Mayor	No/No
SCT	4 más 3 eventuales	Coordinador de Asesores de la Oficialía Mayor	No/No
SE	4 (no hay una estructura definida para la UE)	Titular de la dependencia	Si/No
SECTUR	7 (incluye puestos operativos)	Titular de la dependencia	ND
SEDATU	3	Unidad de Asuntos Jurídicos	No/No
SEDENA	3 (datos del POT)	Oficial Mayor	No/No
SEDESOL	4	Titular de la dependencia	ND
SEGOB	5 (datos del POT)	Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana	No/No
SEMAR	9	Estado Mayor General	No/No
SEMARNAT	6 (se incluye personal operativo)	Titular de la dependencia	Si/No
SE	4	Oficialía Mayor	No/No
SEP	8 (incluye operativos) no tiene estructura propia de la UE	Unidad de Coordinadora Ejecutiva	Si/No
SFP	5	Subsecretario de Responsabilidades Administrativas	No/No
SHCP	ND	Unidad de Comunicación Social y Vocero	No/No
SRE	7 (incluye personal técnico)	Consultor Jurídico	No/No
SS	11	Subsecretaría de Administración y Finanzas	ND
STPS	04	Oficialía Mayor	No/No

La matriz FODA se muestra en el anexo 7 y el polígono de balance entre la misma se muestra en el anexo 8. Como resultado del análisis de la misma se encontraron las siguientes dimensiones, mismas que se convierten en importantes fortalezas y áreas de oportunidad, así como en debilidades y amenazas para la operación y cumplimiento a la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información: estructura; educación y formación; coordinación; normas y procedimientos; uso de tecnologías de la información.

Hallazgos

• Diagnóstico

Las razones que han motivado las reformas a la Constitución en materia de transparencia y acceso a la información, son 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. En este sentido, hay algunos trabajos que indican que a pesar de los logros falta mucho por hacer, algunos resultados que se relacionan con el presente trabajo son:

1. “*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. Los principales hallazgos fueron: el 57.8% de los encuestados sabe que existe una Ley 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 proporcionará 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. *“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). Los principales hallazgos fueron la existencia de varias modalidades de Unidades de Acceso a la Información 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 cuenta con recursos para ello y corren el riesgo de quedar relegadas dentro de las instituciones públicas.
3. *“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 principal hallazgo fue que el 18% de los servidores públicos 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 servidores públicos consideran al IFAI como un fiscal distante y que la transparencia no tiene algún efecto social importante.
4. *“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. 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 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”.

A continuación se describe la situación actual y los principales retos que están involucrados en el acceso a la información, mismos que las UE han visualizado de acuerdo a su conocimiento, experiencia y con base a los resultados de la matriz FODA que fue realizada para determinar cuáles son los principales factores que influyen en la operación de las UE, con los datos obtenidos, se encontró lo siguiente:

• Fortalezas

Las UE tienen fortalezas, mismas que se relacionan principalmente con la educación y formación del personal de las UE y con la coordinación y comunicación que mantienen entre éstas. Aunque las UE tienen un programa de capacitación para servidores públicos, no es suficiente y hay que fortalecerlo, ya que representa el valor más bajo en la matriz FODA (anexo 7).

• Oportunidades

Las principales oportunidades se relacionan con los programas de capacitación que proporciona el INAI y con las normas y procedimientos definidos en las Leyes, Reglamentos y los Lineamientos que emite el INAI (anexo 7). Sin embargo, es

necesario fortalecer los procedimientos y la coordinación definidos en la bases de colaboración del Programa de Gobierno Cercano y Moderno y con la Secretaría de la Función Pública en materia de transparencia focalizada. De igual forma, es necesario modificar los sistemas que administra el INAI para que el uso de las tecnologías de la información facilite los procesos de seguimiento y consulta por parte de las UE.

• Debilidades

Las debilidades en las que hay que trabajar por tener valores más altos en la matriz FODA (anexo 7), se refieren a la estructura de las UE en dos sentidos, por un lado a la carencia de recursos humanos y por el otro, en lo que refiere a la carencia del puesto de Titular de Unidad de Enlace como parte de las estructuras orgánicas de la Administración Pública Federal. Adicionalmente, se observa otra debilidad importante que se relaciona con la educación y formación de los titulares de las Unidades Administrativas como responsables de la información que se encuentra en sus expedientes. En cuanto al uso de las tecnologías de la información para llevar a cabo la gestión interna para facilitar la atención y seguimiento de las solicitudes de información, se nota que hay una carencia muy importante en la operación de las UE por lo que es importante fortalecerla para ayudar a mejorar el resto de debilidades detectadas.

• Amenazas

Las amenazas detectadas en la matriz FODA (anexo 7), se relacionan principalmente con la estructura por falta de presupuesto en las UE y con la educación y formación de la ciudadanía para ejercer su derecho a la información, lo cual incrementa la desconfianza en las instituciones públicas. Asimismo, se encontró que otra amenaza importante se refiere a la falta de coordinación entre las UE y el INAI para la definición de lo que será la plataforma nacional de transparencia que está contemplada en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

• Balance del análisis FODA

Se encontró que los valores más altos se encuentran en la diferencia que hay entre las debilidades y las amenazas, así como entre las debilidades y oportunidades. Lo anterior significa que las debilidades son muy importantes y se requiere aprovechar las oportunidades para simplificar dichas debilidades.

Propuestas de mejora

De acuerdo a los principales hallazgos en el presente trabajo se hacen las siguientes propuestas de mejora:

• Estructura

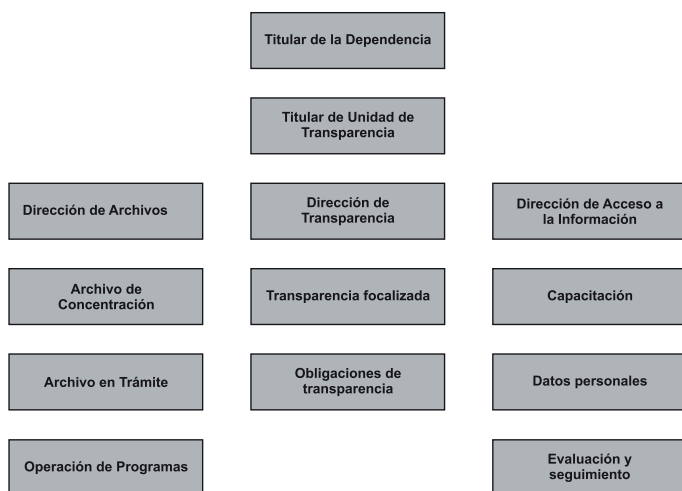
El fortalecimiento de las estructuras de las UE es necesario. Sin embargo, para ello no se debe considerar únicamente el número de solicitudes de información que se atienden, ya que también realizan todas las acciones relacionadas con la transparencia y la protección de datos personales y no en pocos casos, también proporcionan atención ciudadana. En este sentido, es necesario hacer un análisis integral de cada UE a fin de definir la cantidad de recursos humanos que se requieren para ello, es importante considerar los siguientes factores:

- 1) Número de solicitudes de información que se atienden
- 2) Cantidad de ciudadanos que acuden personalmente a las UE
- 3) Sistematización de procesos
- 4) Elaboración de procedimientos internos
- 5) Programas de educación y formación
- 6) Horarios de trabajo del personal de las UE

En cuanto a la ubicación de las UE dentro de la estructura de las dependencias, la LGTAIPG establece que las UE deben depender directamente de los titulares de las dependencias. Sin embargo, es necesario que se genere el puesto de Titular de Unidad de Transparencia como una Unidad Responsable, de esta forma el

titular de dicha Unidad, únicamente se dedicará a atender los asuntos relacionados con ésta.

Considerando las nuevas atribuciones que tendrán las Unidades de Transparencia, se sugiere la siguiente estructura mínima, en esta se incluye el área de archivos, ya que es necesario fortalecer la gestión de los archivos y ésta directamente relacionada con el funcionamiento de las UE y con la implementación de la LGTAIPG.



En el siguiente cuadro se resumen las propuestas antes referidas:

ACCIONES	ELEMENTOS A CONSIDERAR
Número y cargos de servidores públicos en las UE	Fortalecimiento de capacidades y cantidad de solicitudes que atienden.
Crear en cargo de Titular de la Unidad de Transparencia en todas las dependencias	La LGTAIP establece que debe haber un Titular dependiente del Titular del Sujeto obligado. Sin embargo, es necesario crear dicho puesto en las estructuras de la UE en la mayoría de las dependencias.
Estructura	Es fundamental la vinculación de las UE con los archivos, por lo que se recomienda que la gestión y administración sea parte de las mismas pero únicamente si se cuenta con una estructura específica para ello.

Contratación de personal de servicio social	La UE realiza mucho trabajo operativo por lo que es posible contar con jóvenes de servicio social de manera permanente, ya que una vez que concluyan se recluten nuevos que serían capacitados por los que concluyan para que no se pierda la curva de aprendizaje.
---	--

• Educación y formación

Debido a que la educación y formación de los servidores públicos (excepto los que operan las UE) es una debilidad significativa, se recomienda realizar las siguientes acciones, mismas que únicamente podrán realizarse si se fortalecen los recursos humanos en las Unidades de Enlace.

ACTIVIDADES	OBJETIVO
Crear grupos de capacitadores al interior de las dependencias para que generen conocimiento en otros servidores públicos.	Crear redes de capacitadores al interior de las dependencias y entidades.
Generar un programa de capacitación con necesidades específicas y comunes entre los servidores públicos de las dependencias.	Compartir conocimiento entre las Unidades de Enlace de la Administración Pública Federal.
Realizar cursos y talleres con casos prácticos	Actualizar e intercambiar información entre los servidores públicos.
Eventos de transparencia y acceso a la información	Realizar foros y conferencias que permitan informar sobre el tema para fortalecer la cultura por la transparencia y rendición de cuentas.
Cursos en línea	Promover los cursos en línea del IFAI y de otras dependencias e instituciones, mediante el uso de las tecnologías de la información.
Elaboración y difusión de materiales didácticos	Facilitar el conocimiento a través de materiales didácticos para servidores públicos y la ciudadanía en su conjunto.

Compartir entre las dependencias los materiales de los Cursos y Diplomados sobre transparencia y rendición de cuentas.	Sensibilizar a servidores públicos para que cuenten con herramientas y conocimientos que los conviertan en promotores de la transparencia y la rendición de cuentas.
Eventos ciudadanos de transparencia y acceso a la información.	Sensibilizar a la ciudadanía sobre su derecho de acceso a la información, en coordinación con diversas organizaciones civiles.

• Coordinación

La coordinación entre las diferentes áreas de las dependencias, entre las diversas unidades de enlace del sector y, entre los generadores de información, es una condición necesaria para facilitar el acceso a la información. Se requiere mejorar los mecanismos de coordinación al interior de las dependencias y entidades y entre las Unidades de Enlace así como con el INAI, se propone llevar a cabo lo siguiente:

ACTIVIDAD	OBJETIVO
Realizar reuniones de trabajo con las áreas que tengan más problemas para enviar las respuestas a las solicitudes que se les turnan.	Entender y ayudar a las áreas que lo requieran.
Informar y promover acciones de manera conjunta con el Comité de Información.	Involucrar a los Comités de Información.
Participar en los grupos de trabajo que tengan que ver con asuntos relacionados con la transparencia y el acceso a la información (archivos, datos abiertos, páginas de Internet, Gobierno Abierto, transparencia, PGCM).	Estar informados sobre los asuntos relacionados con la UE y promover diversas acciones que ayuden a reducir las cargas de trabajo.
Promover grupos de trabajo con las Unidades de Enlace que atiendan asuntos comunes.	Intercambiar conocimiento para facilitar el cumplimiento a la normatividad y homogenizar criterios

Compartir experiencias y criterios entre las UE.	Intercambiar conocimiento.
Promover reuniones de trabajo con el INAI	Conocer mejor sus criterios para asuntos específicos.

• Normas y procedimientos

La Ley y su Reglamento establecen, de manera general, los procedimientos a seguir para que las instituciones atiendan las solicitudes de información y para que publiquen información relacionada con sus atribuciones como una obligación de transparencia. Sin embargo, esto no es suficiente, ya que cada institución tiene sus particularidades, no sólo en lo que respecta al acceso de información, sino también en la organización y difusión de la misma. En este sentido, se propone que las UE propongan a los Comités de Información elaborar e implementar procedimientos y criterios específicos al menos para:

- Cumplimiento de plazos a solicitudes de información,
- Atención y seguimiento a recursos de revisión,
- Actualización del portal de transparencia,
- Clasificación y desclasificación de información,
- Protección, acceso y corrección de datos personales,
- Publicación de información a través de Internet,
- Flujos de información al interior de las dependencias,
- Sistematización de procesos,
- Utilización de tecnologías de la información,
- Archivos, e
- Implementar indicadores y mecanismos de evaluación a las Unidades Administrativas.

• Tecnologías de la Información

El uso de las tecnologías de la información es indispensable para fortalecer todas las acciones antes mencionadas, realizar las acciones de atención y el seguimiento de las solicitudes de información de forma manual implica que se tengan que duplicar los mecanismos de control para evitar incumplimientos a la

Ley, además de que dificulta el seguimiento, ya que se vuelve imposible la implementación de medidas específicas con las áreas al no contarse con reportes sistematizados de cumplimiento.

Adicionalmente, la falta de un sistema de gestión, hace que el personal de la UE tenga que invertir mucho tiempo en la generación de reportes estadísticos, la elaboración de calendarios manuales con fechas de vencimiento, la revisión de una lista interminable de correos electrónicos, el uso indiscriminado de papel que reduce los espacios en la UE, además de la verificación de turnos por teléfono y el envío de recordatorios de vencimientos por correo electrónico.

Por otro lado, ante la necesidad de atender algunas solicitudes de información, la UE genera grandes reservorios de información, pero la falta de un sistema adecuado de gestión no permite darle un valor agregado. En este sentido, se sugieren las siguientes acciones:

ACCIONES	OBJETIVO
Elaborar un mapeo de procesos relacionados con el acceso a la información y las necesidades que deberá cubrir el sistema de gestión.	Definir adecuadamente necesidades
Analizar el funcionamiento de otros Sistemas de Gestión que estén operando en otras instituciones y en su caso, determinar los posibles ajustes y medidas de mejora a realizar para su implementación.	Optimizar recursos
Elaborar un plan de implementación que incluya una prueba piloto.	Asegurar el funcionamiento
Implementar el desarrollo de las medidas de mejora en el Sistema elegido o desarrollado.	Optimizar el uso del Sistema
Llevar a cabo una segunda etapa de implementación	Transitar hacia “cero papel” y optimizar procesos.
Generar estadísticas e indicadores de evaluación.	Favorecer el cumplimiento de la normatividad
Implementar un programa de mejora continua.	Mantener vigente el Sistema de Gestión.

Conclusiones

- La principal fortaleza de las Unidades de Enlace en las dependencias y entidades, está en el desempeño, las capacidades y el compromiso de los servidores públicos que las conforman. Sin embargo, es necesario fortalecerlas para poder enfrentar el reto que representa la implementación de la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Las áreas de oportunidad más importantes que comparten las Unidades de Enlace de la Administración Pública Federal y que es necesario fortalecer se relacionan con los siguientes aspectos, aunque es importante analizar las situaciones particulares, ya que no todas requieren el mismo nivel de atención en virtud de que cuando se fortalecen algunas, otras se mejoran de manera directa.
 - a) Estructura
 - b) Educación y Formación
 - c) Coordinación
 - d) Normas y Procedimientos
 - e) Tecnologías de la Información
- La debilidad más urgente de atender se relaciona con la educación y formación de servidores públicos, en este sentido, si se fortalecen los programas y se otorgan recursos a las UE para que puedan implementar programas específicos no sólo en el rubro de la capacitación sino en materia de sensibilización, es posible mejorar el resto de las debilidades y transformarlas en fortalezas. Cabe mencionar que el INAI proporciona cursos, los cuales representan una importante área de oportunidad pero no se ha optimizado para disminuir dichas amenazas y debilidades, lo anterior probablemente porque ni el INAI 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.

- Hay una amenaza por falta de programas de educación y formación dirigidos a la ciudadanía en su conjunto. Lo anterior, es fundamental, ya que los resultados de las encuestas demuestran que más del 80% de la ciudadanía nunca ha realizado alguna solicitud de información y además considera que el Gobierno dice mentiras por lo que hay altos niveles de desconfianza en las instituciones.
- El uso de las tecnologías de la información para el seguimiento y atención a las solicitudes de información es indispensable para optimizar el trabajo en las UE y para enfrentar el reto de la implementación de la LFTAIP, ya que esto ayudará no sólo a dar cumplimiento en tiempo y forma, sino que también reducirá cargas de trabajo y será una herramienta indispensable para la implementación de indicadores de evaluación al interior de cada una de las instituciones que les permita detectar y mejorar sus procesos internos.
- Las propuestas de mejora que se hacen en el presente trabajo son aplicables a todas las UE aunque se deben implementar atendiendo las particularidades de cada dependencia o entidad. Para el caso de las Unidades de Enlace la mayoría de estas se encuentran operando, principalmente en lo que respecta al uso de las tecnologías de la Información (cuenta con el Sistema de Seguimiento a Solicitudes de Información SISESI) y a los programas de educación y formación y gracias a ello, dicha UE se mantiene dentro del grupo de las mejores evaluadas a pesar del incremento constante en el número de solicitudes (30% por año) y el número limitado de personal con el que cuenta. No obstante lo anterior, es necesario fortalecer en lo que refiere a estructura para poder implementar cabalmente las acciones que se deriven de la LGTAIP.

Bibliografía

- 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.
- Castelazo R, J., (2013). *Ensayo: El derecho a la Información como parte del Diplomado: Ética Pública Transparencia y Acceso a la Información*. México, INAP-SEMARNAT.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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., (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).
- 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.
- 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.
- Uvalle, R., (1984). *El Gobierno en acción*. México, Fondo de la Cultura Económica.