

# La ruta crítica para el rescate de la transparencia

Jacqueline Peschard  
coordinadora



Universidad Nacional Autónoma de México

México, 2023

**Catalogación en la publicación UNAM. Dirección General de Bibliotecas y Servicios Digitales de Información**

**Nombres:** Peschard, Jacqueline, editor.

**Título:** La ruta crítica para el rescate de la transparencia / Jacqueline Peschard, coordinadora.

**Descripción:** Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Desarrollo Institucional, Seminario Universitario de Transparencia, 2023.

**Identificadores:** LIBRUNAM 2220239 (libro electrónico) | ISBN 9786073083393 (libro electrónico).

**Temas:** Transparencia en el gobierno -- México. | Acceso a la información -- Leyes y legislación -- México. | Protección de datos -- Leyes y legislación -- México. | Democracia.

**Clasificación:** LCC KGF3015 (libro electrónico) | DDC 342.720853—dc23

Los contenidos de la obra fueron analizados con *software* de similitudes por lo que cumplen plenamente con los estándares científicos de integridad académica, de igual manera fue sometido a un riguroso proceso de dictaminación doble ciego con un resultado positivo, el cual garantiza la calidad académica del libro, que fue aprobado por el Comité Editorial de la Secretaría de Desarrollo Institucional.

La edición y publicación de este libro fue financiada con recursos del Seminario Universitario de transparencia (SUT).

AVISO LEGAL

*La ruta crítica para el rescate de la transparencia.*

Esta edición de un ejemplar ( 3.6 MB) fue preparada por la Secretaría de Desarrollo Institucional, la formación y diseño de portada por Elia Pérez Neri, y el cuidado de la edición estuvo a cargo de Adriana Núñez Macías.

Primera edición electrónica: 30 de noviembre de 2023

D.R. © 2023, Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, Alcaldía de Coyoacán, C.P., 04510, Ciudad de México, México  
Secretaría de Desarrollo Institucional  
Ciudad Universitaria, 8o. Piso de la Torre de Rectoría  
Alcaldía de Coyoacán, C.P., 04510, Ciudad de México, México

ISBN de la obra 978-607-30- 8339-3

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México. Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México/ *Made in Mexico*

# Índice

Introducción <i>Jacqueline Peschard</i>	9
I. Los desafíos del desempeño institucional: entre lo nacional y lo local	17
<i>La evolución de la autonomía en la garantía del derecho de acceso a la información y sus efectos en el desempeño institucional</i> Guillermo Cejudo y Sergio López Ayllón	19
<i>Los retos del Plan DAI para expandir el acceso a la información: entre las inercias del centralismo y la diversidad de la realidad local</i> Jacqueline Peschard, Grisel Salazar y Octavio Olea	45
<i>La estructura nacional a prueba. El papel del Consejo Consultivo del INAI</i> Francisco Ciscomani Freaner	75
II. ¿Buenas prácticas, grandes resistencias?	93
<i>A veinte años de las leyes de transparencia. Evaluación de algunos cambios</i> María Marván Laborde	95
<i>Por un informe nacional del estado de la Información Pública en México (2019-2022)</i> Ricardo Becerra y Enrique Provencio	119
<i>Transparencia: Herramienta de la Democracia para una Administración Eficiente</i> Ángel Trinidad Zaldívar	131

III. El derecho de acceso a la información en acción	141
<i>Transparencia, Poder Legislativo y Parlamento Abierto: avances y simulaciones</i> Khemvirg Puente	143
<i>Partidos políticos: De sujetos obligados indirectos a sujetos obligados directos en materia de transparencia y acceso a la información</i> Cecilia Azuara Arai	159
<i>Transparencia laboral ¿dónde estamos?</i> Luis Emilio Giménez Cacho	183
Reflexiones finales	197

# Introducción

Jacqueline Peschard

A 20 años de que se emitiera la primera Ley Federal de Transparencia en nuestro país,<sup>1</sup> es mucho lo que hemos avanzado en materia de acceso a la información pública-gubernamental. Logramos dos reformas a nuestra Carta Magna y una ley general en la materia que elevaron a rango constitucional el acceso a la información como derecho humano fundamental y al organismo garante de transparencia, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Asimismo, se homologaron los procedimientos para obtener información pública en todo el país y se creó un Sistema Nacional de Transparencia. También se estableció que las reservas de información fueran la excepción, estuvieran fijadas en ley y respaldadas por una prueba de daño, entre otros avances legales y se amplió la lista de los sujetos obligados de transparencia para abarcar a partidos políticos, sindicatos, fondos y fideicomisos públicos. Al calor de estas reformas, se ha conformado una verdadera masa crítica de estudiosos en la materia que es una expresión de los beneficios que ha tenido la apertura de información pública para el fortalecimiento de nuestra cultura democrática.

El acceso a la información que generan y resguardan los entes públicos, se ha convertido en una reconocida exigencia social y cada vez hay más conciencia de que es una obligación legal que esté a la mano, e incluso que se ofrezca en formatos abiertos para que la población pueda comparar y analizar los datos. Todo ello ha alimentado las expectativas de las personas de que pueden ampliar su derecho a saber y conocer qué hacen las autoridades públicas, cuánto gastan y en qué tipo de materias y servicios, en virtud de que se trata de recursos públicos que provienen fundamentalmente de los impuestos de los ciudadanos.

La vigencia del derecho de acceso a la información ha sido un nutriente decisivo para el periodismo de investigación en nuestro país, que, aunque sigue siendo reduci-

---

<sup>1</sup> Los estados de Jalisco y Sinaloa publicaron, en el 2022, una ley de transparencia y acceso a la información antes de la ley federal.

do, se ha convertido en una palanca de desarrollo democrático, en la medida que ha permitido reducir la asimetría informativa que existe entre el poder y la ciudadanía. Los grandes escándalos de corrupción, que han sido documentados y difundidos por el trabajo de la prensa y de las organizaciones de la sociedad civil, han utilizado el mecanismo de acceso a la información como herramienta de trabajo. La desviación de recursos públicos de la popularmente llamada “Estafa Maestra”, surgió del análisis desarrollado por *Animal Político* y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), a partir de la información proporcionada por la Auditoría Superior de la Federación y más de cinco años después, el caso sigue siendo investigado por las autoridades de procuración de justicia.

Desde el lado del poder, la transparencia se ha insertado en el discurso oficial y hoy no existe iniciativa de ley, o reforma institucional, o legal que no la invoque como instrumento de legitimidad y como plataforma para allegarse de la aceptación de la ciudadanía. La transparencia y el acceso a la información se han convertido en un bien público reconocido que está asociado con los cambios que hemos logrado en el campo de la democratización de nuestra vida colectiva.

Sin embargo, así como después de haber vivido una oleada democratizadora en muchas partes del mundo y, en particular en la región latinoamericana, durante la última década, se han registrado retrocesos democráticos de distinta magnitud (Latinobarómetro, 2021) en el campo de la transparencia, parece haber quedado atrás la época de los avances y han empezado a evidenciarse frenos, e incluso regresiones, en eso que Norberto Bobbio (2003) definió como el “poder en público”, que, en su opinión, era la característica distintiva de la democracia y que la diferenciaba de todas las formas autocráticas de gobierno (p. 418).

Es cierto, cada vez tenemos más información pública y quiénes la generan y resguardan —servidores públicos— están más conscientes de su obligación de difundirla, pero persisten importantes resistencias de los sujetos obligados a proporcionar la información y, con mucha frecuencia, declaran la inexistencia de los documentos requeridos (Cejudo y Torres, 2019), lo cual obliga a los solicitantes a recurrir al INAI, retrasando, si no es que, inhibiendo, el ejercicio del derecho. Peor aún, se ha podido comprobar que algunos entes gubernamentales han optado por no documentar sus decisiones y acciones —lo cual es su obligación legal— (LGTAIP, 2015, art. 18) para justificar sus declaraciones de inexistencia de la información (Signos Vitales, 2021).

Cuando los sujetos obligados no documentan cada acto que deriva de sus facultades y funciones o se declaran incompetentes para contar con la información, cuando sí lo son, o afirman que la información es inexistente, cuando sí la tienen, incurren en violaciones a la ley que pueden ser impugnadas ante el organismo garante para que este instruya a que se corrijan. Todo esto requiere de tiempo y de recursos, ya que el solicitante de información tiene que elaborar el recurso de revisión, fundamen-

tando su petición y el INAI tiene que investigar cuál de las áreas del sujeto obligado puede tener la información para determinar que la entregue al solicitante. Hay que considerar que un principio del acceso a la información es que sea expedito, de ahí la importancia de que las respuestas de los sujetos obligados sean “de buena fe”, es decir, atendiendo a los principios rectores de la transparencia.

A este mar de claroscuros, hay que agregar un factor que ha militado en contra de la transparencia y que es la insistencia del presidente López Obrador en denostar al INAI, desconociendo su trayectoria como organismo garante de acceso a la información. El discurso presidencial ha reclamado que el INAI no haya atajado los actos de corrupción pública, sin reconocer que lo único que le compete es asegurar la información pública; solo es el primer escalón en la lucha contra la corrupción. La descalificación del INAI, lanzada desde la más alta tribuna política, puede convertirse en un incentivo para que los sujetos obligados se animen a buscar atajos para, aprovechando los márgenes de la ley, incumplir con sus obligaciones de transparencia.

En este escenario de claroscuros, el Seminario Universitario de Transparencia convocó en agosto de 2022, a un grupo de académicos, integrantes de la sociedad civil y funcionarios del INAI a debatir los avances y los retos que enfrenta el derecho de acceso a la información en nuestro país, a partir de tres grandes premisas: 1) la legislación en transparencia tuvo un trayecto virtuoso que fortaleció los mecanismos de acceso a la información, sin embargo, se han ido generando vicios y malas prácticas que han dañado el ejercicio de dicho derecho humano; 2) la vigilancia y el seguimiento de parte de las organizaciones de la sociedad sobre las políticas de transparencia ha perdido intensidad, en buena medida porque se alcanzó el gran objetivo de contar con un diseño institucional de los mejores del mundo (Centre for Law and Democracy, 2022); 3) la socialización del derecho de acceso a la información ha avanzado, pero los distintos sujetos obligados no han incorporado las exigencias de transparencia con la misma fuerza. Desde esta perspectiva, aunque no se pretende abordar todos los temas pertinentes de la actual agenda de transparencia en el país, sí se busca hacer un balance de lo que nuestro país ha logrado en la materia, así como de los grandes pendientes. La presente obra se compone de tres grandes apartados:

El primer apartado “Los desafíos del desempeño institucional: entre lo nacional y lo local”, abarca el artículo de Guillermo Cejudo y Sergio López Ayllón, quienes, después de hacer una revisión del trayecto legal e institucional de la transparencia en México, que arrancó en un contexto nacional de conclusión de la transición a la democracia y uno internacional favorable a la regulación en transparencia, hacen una evaluación del papel que jugó el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) que “ya tenía sembrada la semilla de la autonomía”. Ya transformado en INAI, los autores analizan qué tanto la autonomía constitucional de

la que goza ha sido un instrumento para el adecuado desempeño de la transparencia, poniendo bajo la lupa el incremento constante de las solicitudes de información, la existencia de recursos de revisión, mayoritariamente revocados o modificados (64.45%) para instruir a la entrega de información. Ello da cuenta de que el INAI ejerce su autonomía frente a los entes públicos, sirviendo como un contrapeso, al tener incidencia transversal en las estructuras de los gobiernos federal y locales.

En su artículo, Jacqueline Peschard, Grisel Salazar y Octavio Olea, abordan el desarrollo de una de las políticas más audaces de promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información —el Plan DAI—. Desde 2019, dicho Plan ha buscado tener un carácter nacional para impulsar la utilización del acceso a la información como una herramienta para que poblaciones marginadas en las entidades federativas puedan provocar acciones de gobierno que sirvan para resolver problemas puntuales de sus comunidades. Sin embargo, los diferentes recursos y las diferentes capacidades institucionales de los organismos garantes locales no han permitido catapultar dicha política de promoción de la utilidad del acceso a la información.

Por su parte, Francisco Ciscomani, analiza el papel del Consejo Consultivo del INAI, a partir de darle seguimiento puntual a las recomendaciones y propuestas que le ha hecho al Pleno del Instituto para potenciar sus atribuciones y reforzar las políticas de transparencia que tiene encomendadas. El texto muestra cómo para que el Consejo Consultivo cumpla efectivamente con su compromiso de evitar la captura de los organismos garantes, es fundamental que los consejeros muestren su determinación para promover acciones del INAI que efectivamente robustezcan su papel en la búsqueda de la rendición de cuentas.

El segundo apartado, “¿Buenas prácticas, grandes resistencias?” incluye el artículo de María Marván, en el que hace una revisión de los momentos relevantes de la evolución normativa de transparencia de 2002 a 2015 para plantear, de entrada, que hoy tenemos una gran cantidad de información que antes era imposible conseguir. Sin embargo, existen enormes dificultades para implementar la Ley General que se aprobó en 2015, porque se incrementaron las tareas que debe realizar el INAI al haberse establecido 48 obligaciones de transparencia comunes (antes eran solo 17), así como aumentar la lista de sujetos obligados para incluir a cualquier persona que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad. El INAI tiene que administrar toda la información que colocan los sujetos obligados en la Plataforma Nacional de Transparencia, pero no alcanza a evaluarla toda de manera adecuada. Esto afecta la aplicación de la ley y dificulta su exigibilidad, es decir, más facultades y funciones en manos del INAI no derivan necesariamente en una mejor vigilancia y garantía de cumplimiento de las normas.

A su vez, Ángel Trinidad plantea que una buena legislación permite que las burocracias puedan implementar buenas políticas públicas para que nos

conviertan a todos en fiscalizadores de la gestión gubernamental. A partir de los datos del más reciente reporte de Latinobarómetro, que muestra la caída del apoyo a la democracia en la región, en la última década, el autor plantea que estamos ante una doble encrucijada porque, por un lado, estamos ante fallas en la implementación de la normatividad, por su complejidad para aplicarse y, por otro, enfrentamos una confusión de la transparencia con el tema de la corrupción, porque si bien es cierto que la transparencia es requisito ineludible del combate a la corrupción, este requiere de la intervención de otras dependencias, como las fiscalías, que se encargan de investigar los casos de corrupción para eventualmente sancionar a los responsables y corregir las malas prácticas.

Ricardo Becerra y Enrique Provencio sostienen que los vacíos de información económica confiable plantean serios problemas de conducción financiera, pero también de gobernabilidad. Si bien hacia fines del siglo XX, la información económica fue muy valorada al punto que se convirtió en una exigencia democrática, hoy es más difícil acceder a la información pública y es más tardado recibirla, porque se pierde información, o no se publica, o se declara inexistente, o incluso, se reserva con mucha frecuencia. El caso del freno a la plataforma de Compranet<sup>2</sup> es emblemático del retroceso en transparencia de información sobre compras públicas. En su opinión, lo más grave, hoy, es que, a raíz de la política de austeridad, se ha dejado de invertir para mantener vivas las capacidades institucionales para elaborar la información económica y ello ha deteriorado nuestra posibilidad de disminuir los abusos distributivos que existen.

El tercer apartado, “El derecho de acceso a la información en acción” incluye el artículo de Khemvirg Puente que plantea que los 20 años de transparencia en el Poder Legislativo, incluido el modelo de Parlamento Abierto, no han logrado que la actividad parlamentaria se abra a la participación del público, en buena medida porque había una tradición de opacidad, sobre todo, en la forma como operaban los grupos parlamentarios. De hecho, uno de los rubros más ocultos es el de los comprobantes de gasto de los grupos parlamentarios, por lo que resulta muy contradictorio que el INAI asigne a las autoridades legislativas altas calificaciones en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

En su artículo, Cecilia Azuara hace una revisión de las modificaciones de que fueron objeto tanto reglamentos como legislaciones para que los partidos políticos dejaran de ser sujetos obligados indirectos, bajo la supervisión del Instituto Nacional

---

<sup>2</sup> CompraNet es la plataforma gubernamental en la que se registran los contratos que firman las distintas dependencias del gobierno federal, poniéndolos a disposición del público para que conozca los procesos de contratación, los bienes que amparan, los costos, los compromisos que adquieren las partes. Es una herramienta esencial de transparencia.

Electoral (INE) para convertirse en sujetos obligados directos de transparencia y quedar bajo la jurisdicción del INAI. La autora apunta cuáles fueron los cambios de organización interna que tuvieron que asumir los partidos para adecuarse a esta nueva circunstancia de tener un mayor número de obligaciones de transparencia. Con todo, aunque existe más información sobre las funciones que desempeñan los partidos, sigue habiendo ausencias absurdas como la de no publicitar los perfiles de los candidatos que postulan a cargos de elección popular y ha sido la insistencia del INE la que finalmente ha logrado que un buen número de candidatos ofrezca dicha información.

Finalmente, Luis Emilio Giménez Cacho hace un balance de cómo ha ido creciendo la exigencia de información sobre las relaciones laborales, empezando por los contratos colectivos de trabajo que hace cerca de 15 años era información confidencial que los propios agremiados desconocían. El autor analiza las reformas que se han hecho tanto a la legislación de transparencia que convirtió a los sindicatos en sujetos obligados, como las normas de publicidad en la legislación laboral, e incluso, aquella producto de la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC). El autor utiliza datos estadísticos para mostrar que los sindicatos con recursos públicos, que son los únicos obligados por la legislación en transparencia, son los que menos información ofrecen a los ciudadanos, al punto que, en 2020, las 23 sanciones que impuso el INAI fueron todas en contra sindicatos.

En suma, 20 años son un buen momento para preguntarse qué ha funcionado y qué no, así como por qué subsisten deficiencias en materia de transparencia. Es tiempo suficiente para constatar que nuestra legislación ha evolucionado en sentido progresista y para evaluar las buenas y malas prácticas que han derivado del diseño institucional que adoptó nuestro modelo de transparencia. Pasar revista al contenido de las políticas de transparencia en distintas áreas de la vida pública del país; en el plano nacional y en su interacción con el local, o respecto de diferentes áreas y sujetos obligados, es un ejercicio que nos permite poner el foco de atención en algunos rubros que presentan grandes resistencias para hacer del “poder en público” la máxima de nuestra aún incipiente democracia.

Lo sometido aquí a revisión no pretende ser un análisis exhaustivo de todos los campos de nuestra agenda de transparencia, pero sí de algunos que son particularmente problemáticos, a fin de ilustrar el desafío que tenemos por delante. Se trata de un esfuerzo por hacer un balance objetivo y crítico para corregir las fallas que están documentadas y, así, fortalecer las insuficientes capacidades institucionales que se han edificado en estos dos decenios de legislación en transparencia.

## Referencias

Bobbio, N. (2003). *Teoría General de la Política*. Ed. Trotta.

Centre for Law and Democracy. (2022). *RTI Rating*. CLD. <https://www.law-democracy.org>

Cejudo, G. y Torres, N. (26 de abril de 2019). El problema de las “inexistencias” en el acceso a la información. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/intuiciones-y-evidencias/el-problema-de-las-inexistencias-en-el-acceso-a-la-información>

Latinobarómetro. (2021). *Informe Latinobarómetro*. Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org/>

Signos Vitales. (2020). Reporte “...no existe información articulada, verificable, confiable y creíble”. Signos Vitales. <https://signosvitalismexico.org.mx>

