



**LA PLATAFORMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA;
¿UNA POLÍTICA FALLIDA EN MÉXICO PARA
GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN?**

Maestría en Ciencia Política y Sociología

**Tesista: Rafael Vázquez Díaz
Director de tesis: Dr. Javier Rascado Pérez**

JULIO 2019

Agradecimientos

Ante la imposibilidad de hacer una lista justa para todas aquellas personas que hicieron esto posible, me limitaré a hacer señalamientos breves –dada la importancia que el sistema le da a este documento- y ojalá no olvide a nadie (y si es así, me disculpo de antemano).

A mi mamá, mi papá y mi hermana Dalia: siempre han estado ahí y son un motor fundamental para mí. Nunca podré devolverles todo el cariño, el apoyo y su preocupación por mí. Los amo mucho.

A mis maestros (en general) pero a algunos en particular: Evidentemente a Javier por dirigir la tesis y estar siempre al pendiente para poder sacar esto adelante. A Vic, que me abrió camino en el mundo de las letras impresas. A Gonzalo Guajardo, mi sensei y una de las personas a las que más quiero en la vida, obviamente a la maestra Maricarmen y ya que estamos en maestros de la vida, a Ángel Balderas por enseñarme el camino del compromiso social ligado a la excelencia académica.

A mi profe Julio Cesar, Minerva y a Lupina (todos de la preparatoria), y de la FCPS-UAQ a aquellos con los que tenían verdadera vocación docente y no me quisieron reventar (el resto pueden pudrirse).

A mis amistades: Al FAP por su constancia (Nando, Lili y Toño), a la bandita del chat (Rodrigo, Eric, Neri, Picol, Alan, Raúl, Milin y al Moy), a los queridos compas del MRJ, a la banda comprometida con la que he militado y hemos intercambiado largas horas de reflexiones políticas. Obvio a toda la hermandad de FLACSO, pero particularmente a Soledad Ramati por todo su apoyo en el proceso a distancia para concluir la maestría y por el inmenso cariño que le tengo y atraviesa el continente.

También tengo que agradecer a mi Alma mater, la Universidad Autónoma de Querétaro (que aunque ha intentado correrme con la misma fuerza con la que me ha intentado retener) me permite seguir haciendo ciencia y dedicarme a la docencia bajo su cobijo. Evidentemente le agradezco a FLACSO Argentina por su excelencia, ustedes me dieron disciplina, me hicieron reencontrarme con la teoría, me permitió conocer a docentes maravillosos y me dieron bases para la vida, mi agradecimiento incondicional (aunque sus trámites burocráticos tengan muchas “áreas de oportunidad” como le llama hoy en día la cultura organizacional).

Finalmente, quiero agradecerle a todas las personas que estuvieron ahí, preguntando por la tesis, apoyándome –y presionándome- para que la terminara y que jamás han dejado de confiar en mí. **De corazón, muchas gracias por permitirme seguir caminando este camino en su compañía.**

Rafa.

ÍNDICE

Índice (3)

Introducción (4)

Capítulo 1: Conceptos esenciales; de la *transparencia* a la *rendición de cuentas*. (6)

- 1.1 La necesidad de *transparencia* en el Estado de Derecho. (6)
- 1.2 El derecho al Acceso a la información en los Estados Liberales (9)
- 1.3 Sobre el mecanismo de acción; la rendición de cuentas. (13)
- 1.4 ¿Funcionario público o ciudadano? (17)
- 1.5 La ética pública de los funcionarios en la sociedad de la transparencia (19)
- 1.6 Gobierno abierto e indicadores. (19)

Capítulo 2: Marcos legales, históricos e indicadores sobre la transparencia en México. (22)

- 2.1 Introducción (22)
- 2.2 Artículo 6º Constitucional (24)
- 2.3 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (29)
- 2.4 Las leyes de transparencia en los estados y los Órganos Autónomos (31)
- 2.5 Sistema Nacional de Transparencia. (34)
- 2.6 La Plataforma Nacional de Transparencia (34)
 - 2.6.1 En la LGTAIP (35)
 - 2.6.2 En la LFTAIP (36)
- 2.7 Normatividad en el estado de Querétaro (37)

Capítulo 3: La información, tecnología y ética; definiciones, marco histórico y principales consideraciones. (38)

- 3.1 Conceptos básicos sobre las tecnologías digitales (40)
 - 3.1.1 La brecha digital en América Latina (42)
- 3.2 Ética y tecnología (44)
- 3.3 Las TIC's; accesibilidad, seguridad informática y preservación. (47)
 - 3.3.1 El principio de máxima publicidad (49)
 - 3.3.2 La digitalización y la preservación de la información (51)
- 3.4 La protección de los datos personales (54)

Capítulo 4: La Plataforma Nacional de Transparencia; ¿una política fallida? (59)

- 4.1 Apuntes metodológicos (59)
 - 4.1.1 Verificación de obligaciones de transparencia (63)
 - 4.1.2 Otras categorías de medición (68)
- 4.2 Los sistemas de la PNT (70)
 - 4.2.1 – Sistema de solicitud de acceso a la información (SISAI) y de datos personales (71)
 - 4.2.2 – Sistema de gestión de medios de impugnación (SIGEMI) (74)
 - 4.2.3 – Sistema de Comunicación y Gestión entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados (SICOM) (75)
 - 4.2.4 – Sistema de Portales de obligación de transparencia (SIPOT) (76)
 - 4.2.4.1 – Tickets (76)
 - 4.2.4.1.1 – Tickets en el tercer nivel de atención (78)
 - 4.2.4.1.2 – Tickets en el primero y segundo nivel de atención. (81)
- 4.3 Apuntes finales del capítulo (83)

Conclusiones finales (86)

Bibliografía (90)

INTRODUCCIÓN

Las democracias occidentales contemporáneas han generado una serie de discusiones en torno a temáticas que a lo largo de las últimas décadas se han enraizado como necesarias; la transparencia, la inclusión de género, la diversidad sexual o la misma representación de grupos sociales excluidos han puesto a prueba las fortalezas y fallas de las instituciones del siglo XXI. El reto ha sido crear puentes que permitan la convivencia en sociedades heterogéneas y con intereses diversos; en ese sentido, la rendición de cuentas es el proceso fundamental mediante el cual podemos ir esculpiendo instituciones gubernamentales cuyos marcos legales brinden mayores certezas a la ciudadanía sin distingos. La aparición de nuevas herramientas digitales permiten que los pueblos se tornen progresivamente más exigentes e informados.

A partir de las últimas décadas del Siglo XX, las sociedades –particularmente las latinoamericanas- se han visto rebasadas por el libre mercado y desde el Consenso de Washington, el desplazamiento de muchas de las funciones del Estado ha pasado a manos de la iniciativa privada; las legislaciones cada vez son menos constrictivas en algunos aspectos y no obstante, han habido avances importantes en el sentido de la transparencia.

Vale la pena explorar investigaciones relacionados con el nuevo papel de la ciudadanía en las democracias actuales tras la llamada cuarta ola de los Derechos Humanos y que involucran los derechos digitales. La exigencia contemporánea a la ciudadanía pone en cuestionamiento al papel tradicional de participación que anteriormente se tenía acotado a los periodos electorales, hoy en día, pese a que en América Latina existe una gran brecha digital que no permite una inclusión completa en el mundo cibernético, la participación directa o indirecta que permiten las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTICS) generan una retroalimentación de los temas discutidos en páginas, redes sociales e incluso mensajería privada, repercutiendo directamente en la opinión pública y la agenda cubierta por los medios tradicionales de comunicación.

Las respuestas han llegado a cuentagotas y los resultados han sido diversos; en lo macro, las legislaciones de los países occidentales han incorporado los conceptos de transparencia y rendición de cuentas y no obstante, se puede observar que todavía hay problemas operativos y culturales para establecer políticas públicas que verdaderamente orillen a los sujetos obligados -como les nombra la ley en México- a que establezcan estos mecanismos en su cotidianidad.

Mientras algunas figuras de la democracia participativa como la revocación de mandato, el plebiscito y la consulta popular han formado parte de las nuevas conquistas ciudadanas para ampliar su rango de incidencia en el ámbito público, el ejercicio de algunos derechos -como el de petición y respuesta- todavía no es un hecho consolidado.

El enfoque de la investigación es cualitativo y exploratorio; se abordará la problemática a la que se enfrentan los sujetos obligados al momento de cumplir sus

labores en temas de transparencia y se dará seguimiento a los informes que ha presentado el órgano garante con respecto a la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

A través del método sintético analítico se redactará el primer capítulo introductorio mediante la elaboración de fichas bibliográficas, buscando definir con precisión los principales conceptos utilizados en la investigación; transparencia, acceso a la información y en general los principales elementos que componen la rendición de cuentas en los Estados liberales.

Una vez establecidos los conceptos básicos para el lector, el segundo capítulo buscará contextualizar históricamente el avance de los marcos legales con respecto a las leyes relativas a la transparencia; para ello se llevarán a cabo fichas textuales y de resumen así como la elaboración de algunos cuadros comparativos para ir distinguiendo con precisión los cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) así como a las leyes que emanan de la misma .

En el tercer capítulo, utilizando el método etnográfico y comparativo (particularmente la observación) y llevando a cabo algunas fichas de síntesis y comentarios se abordarán dos elementos fundamentales para la tesis; la distinción entre las dificultades operativas técnicas y aquellas relacionadas con algún aspecto ético para el cumplimiento de las funciones de los servidores públicos en torno a la transparencia. A partir de ello, se discutirá el alcance de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC'S) con respecto a las obligaciones planteadas y descritas en la ley y el estado que actualmente aguarda en el sujeto obligado seleccionado por el autor.

Finalmente, el cuarto capítulo analizará cada uno de los sistemas de la Plataforma Nacional de Transparencia, así como las reflexiones motivadas por la observación minuciosa de las respuestas brindadas por los órganos garantes ante las solicitudes de información llevadas a cabo. El objetivo es muy claro; detectar obstáculos en términos legislativos, operativos y técnicos que impiden que se lleven a cabo las obligaciones de transparencia con respecto a lo planteado en la ley y que deba reconfigurarse.

En las conclusiones finales se plasmarán algunas de las deducciones con respecto a lo planteado por la tesis para poder seguir mejorando la más ambiciosa apuesta digital que el Sistema Nacional de Transparencia ha hecho; la Plataforma Nacional de Transparencia.

CAPÍTULO I: De la transparencia a la rendición de cuentas.

1.1 La necesidad de la transparencia en el Estado de Derecho.

Jean Jacques Rousseau en el Contrato Social (Rousseau, 2013) era un hombre receloso de la ley ya que la consideraba como un instrumento de servicio al poderoso; creía que los marcos normativos estaban elaborados por aquellos que ostentan el poder y podían manipularlos a placer, señaló uno de los autores franceses que le dieron forma a las ideas de la Revolución Francesa, no obstante, la acción del poder en torno a la ley está también influenciada por la presión que los grupos organizados alrededor de los temas de la agenda pública; género, transparencia, participación ciudadana, pago de impuestos, presupuestos, etc.

Nicolás Maquiavelo, por otro lado, asegura que la competencia por el poder -a diferencia de la transmisión automática del mismo- es necesaria para un gobierno sano, pues cuando se tiene poder omnipresente se puede caer en la tentación de silenciar a la menor crítica (Holmes, 2008, p. 87). En ese sentido, la organización contractual fue trascendente para regular a las sociedades y es necesario constantemente recordarlo para poder seguir cuestionando las normas que regulan las democracias y seguir avanzando en el perfeccionamiento de las mismas.

Las leyes tienden a buscar resolver antagonismos de clase que se generaron históricamente por una élite dominando el poder y una gran mayoría sometida; la generación de constituciones creadas en el Siglo XIX buscaron dar cauce a la ira desatada por los abusos de poder, intentando preservar al sistema sin modificar la estructura de la sociedad en general. El trabajo del fuerte fue entonces, convertir su poder en derecho. “Al inicio, la ley es un instrumento de los gobernantes; pero a partir de cierto momento, la ley comienza a proteger también los intereses de los grupos organizados, de cuya cooperación los gobiernos dependen en un alto grado” (Holmes, 2008, p. 66).

Dos condiciones se requieren para que la imparcialidad de la ley sea cumplida (Holmes, 2008) por un lado, que la élite gobernante decida que tiene buenas razones para tener un comportamiento predecible y que haya agentes civiles y económicos que comiencen a pedir reglas. Al respeto a los acuerdos sociales establecidos le llamamos “Estado de Derecho”.

La clasificación histórica que realiza (Cossio, 2008, p. 101) distingue entre cuatro diferentes modelos de Estado de Derecho: *Rule of Law*; todos los habitantes quedan sometidos a la ley, *État du Droit*; el reconocimiento, protección y promoción de los derechos existentes antes del Estado ante el poder público, *Rechtsstaat*; que apunta a fortalecer el poder público, dotando de instrumentos legales a la autoridad para acotar los privados y el económico; donde el principal reconocimiento es a los derechos de propiedad y la supremacía de lo privado frente a lo público.

Sea la lógica que oriente al Estado de Derecho, la comprensión del mismo y la gobernabilidad dependerá de “...la predictibilidad en la aplicación de la ley y en la igualdad de todos los ciudadanos ante las leyes” (Holmes, 2008, p. 34) es decir, la garantía de que los diferentes grupos (usualmente las sociedades actuales son heterogéneas) obedezcan al mismo. La imparcialidad se convierte en una característica indispensable y que según la hipótesis de Holmes¹ fortalecerá o debilitará al sistema democrático.

Aunque existan Estados totalitarios, siempre habrá un temor de la clase gobernante a las revueltas -como lo señala (Maquiavelo, 2008) y (Przewirski, 1998)- sin embargo, el uso del poder en una cantidad aceptable, garantizará una aceptación tácita por parte de los gobernados. La distribución de poder es la forma más segura de ejercerlo pues reduce las posibilidades de ser el objeto de represalias ante una mala decisión. Dotar a la población de derechos de propiedad, democracia y participación política garantiza que cooperen voluntariamente dado que encuentran beneficios claros por su colaboración pacífica. Si un gobierno no logra garantizar estos derechos y tornarse predecible, puede ser autodestructivo.

Cuando el poder se concentra en pocas manos y el comportamiento del gobierno se torna inestable, comenzarán a organizarse grupos de poder que exijan participar, Holmes reflexiona: “...la inclusión democrática tiene lugar cuando los “de adentro” necesitan la cooperación de los “de afuera”; por eso los dejan entrar (hasta cierto punto)” (Holmes, 2008, p. 58) no obstante “...si los ricos y poderosos de pronto llegan a creer que no necesitan más la cooperación de los pobres y los débiles (porque, digamos, el armamento “high-tech” hace obsoletos a los ejércitos de masas), entonces pueden confabularse para despojar de sus derechos a los ciudadanos comunes y corrientes; o al menos para reducir su influencia en la legislación y especialmente, en la distribución de la riqueza” (Holmes, 2008, p. 58)

Si los contrapesos en el poder se tornan inciertos; la obligación de la democratización de un Estado no necesariamente está ligada con la igualdad de sus integrantes, Holmes continúa:

Las condiciones de pobreza e injusticia pueden ser compatibles con la estabilidad política. Esto ocurre si a los perdedores se les mantiene desorganizados y en una aletargada pasividad; si los órganos represivos están bien fortalecidos; si el botín se distribuye intramuros; y si los potenciales centros de oposición al orden vigente son aplastados o cooptados conforme vayan surgiendo ...asumir que la injusticia acarrea necesariamente inestabilidad política es como tener la beata creencia de que los malvados siempre recibirán su castigo. (Holmes, 2008, pp. 59-60)

Cuando un número reducido de redes sociales bien organizadas monopolizan el acceso a lo político y hacen de la ley un instrumento que manejan cada vez con mayor

² “*Rule by law*” es el concepto anglosajón utilizado tradicionalmente.

destreza” (Holmes, 2008, p. 39) se puede decir que se gobierna *con la ley*²; los dirigentes tienen que actuar con cautela, sin medidas represivas o insolencia que les garantice el miedo pero no el odio de la población dado que –como el poder no es eterno- apenas se encuentre un resquicio para actuar según la propia perspectiva de justicia, así lo llevarán a cabo.³

La otra cara de la moneda es el *Imperio de la ley*⁴ ó *Gobierno de la ley*. Algunos autores –como O’Donnell- rechazan que pueda existir algo así y señalan que; “lo que en realidad tenemos son interpretaciones de la ley producidas por personas que cumplen funciones institucionalmente asignadas que les permiten decir cuál debe ser el sentido y contenido de la ley a aplicarse” (O’Donnell, 2008, p. 93) bajo esta perspectiva, hay una necesidad de los ciudadanos-agentes para expandir los derechos a todos los grupos de interés que lo componen.⁵ Este será el caso de la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Pero el camino no es en línea recta, la obligación del sistema se encuentra en la delgada línea de las *dos caras de la ley* (O’Donnell, 2008, p. 96); garantizar y proveer la igualdad y un orden previsible y por otro lado, sancionar y castigar legalmente, preservando desigualdades en el sistema.

Surge entonces la necesidad de mantener, mediante la ética y la moral, la responsabilidad de actuar con rectitud en el servicio público. A este valor se le conoce como *accountability*: el Estado no puede ni debe disponer de la ley para favorecerse ante ningún tribunal; desde elecciones competitivas hasta la sanción cuando un funcionario no cumple su trabajo, y el nivel de funcionamiento dependerá si dicha *accountability* es vertical u horizontal. Para ello será fundamental conocer el funcionamiento del mismo con mayor claridad, es por eso que se abordará este tema en el apartado 1.3 del presente capítulo.

Pero aquí aparece por primera vez un concepto clave; la transparencia. El Estado de Derecho tiene que garantizar que la burocratización de su funcionamiento provea condiciones en las cuales la transparencia sea un hábito en su propia estructura y que dichas normativas sean una característica *sine qua non* del Estado para lograr sus metas; alcanzar dicho estatus, permitiría el tránsito del derecho de petición a la transparencia como política pública, permitiendo una mejor comprensión y previsibilidad de la democracia para toda la ciudadanía.

Es importante señalar que a la par de la discusión de los procesos de transparencia, nace también la discusión sobre qué información debe estar disponible para el acceso a la ciudadanía, cuál es importante reservar en términos de seguridad y soberanía y

² “*Rule by law*” es el concepto anglosajón utilizado tradicionalmente.

³ No hay ejemplo más lamentable y sangriento que los linchamientos públicos de criminales por la ciudadanía cansada de la impunidad.

⁴ Un concepto que también se puede encontrar en diferentes autores como “*Rule of law*”.

⁵ Como ejemplo O’Donnell señala las luchas de los trabajadores y aquella por la equidad de género, en la cual la reivindicación es por la dignidad y el reconocimiento de la agencia de esos sujetos.

hasta dónde la vida íntima del funcionariado público debe ser del dominio público, pero estos conflictos se abordarán más adelante.

1.2 El derecho al Acceso a la información en los Estados Liberales

Las democracias occidentales deben mucho a la concepción individualista liberal de los Estados, que forjados bajo las cenizas todavía humeantes de la Revolución Francesa, concibieron a los derechos como conquistas individuales; la libre expresión, al respeto de la vida, del trabajo pero sobretodo a la elección de una forma de gobierno. Para rastrear el concepto de transparencia, (Cossio, 2008, p. 106) narra la petición de la información como una primera exigencia individual (todavía sin garantizar la retransmisión de la misma) y que gracias a la burocratización del Estado, comienza a establecer el camino para abonarla.

El pensamiento liberal inglés de mediados del siglo XVII -forjado entre la Guerra Civil y la Revolución gloriosa de 1688- legó fuertes críticas contra el absolutismo monárquico pero especialmente contra el poder político y económico de la iglesia que protegía sus intereses mediante el dogmatismo del catolicismo romano, y en menor medida, del Protestantismo Calvinista. John Locke quién se considera “El padre del liberalismo”⁶ escribió Dos tratados sobre el gobierno civil y en el segundo tratado propone el establecimiento de tres poderes que administren al Estado, rechaza la esclavitud⁷, propuso la tolerancia religiosa (siempre y cuando no se atente contra la existencia del Estado) y la importancia del consentimiento de los habitantes al renunciar a su poder ejecutivo de la ley natural y lo haya cedido al poder público (Locke, 2014, p. 21).

Los derechos inherentes que hoy en día los Estados liberales se precian en tener fueron producto de las discusiones y teorizaciones de los últimos siglos; el debido proceso, propiedad privada, derechos políticos, libertad de culto y de asociación . Es importante señalar que para los liberales clásicos, la intervención del Estado en la sociedad era necesaria para resguardar dichos derechos.⁸

La influencia del liberalismo fue un pilar para la Declaración de los Derechos Fundamentales del Hombre y del Ciudadano de 1789, Escobar de la Serna señala que dicho documento establece tres ideas fundamentales: “...la igualdad (la igualdad destruye los antiguos privilegios porque ahora todos los hombres son iguales ante la ley), las libertades civiles (que permite que todo hombre pueda pensar, expresarse y

⁶ “...ya que promueve la preservación de los derechos individuales mediante la sanción de códigos en los que se declaran inviolables tales derechos y en los que también se establece una división de funciones o poderes públicos para evitar el ejercicio despótico del poder político...” - Melsar Ochoa Pineda, Oniel Francisco Díaz Jiménez, 2008 p. 24

⁷ “...no es otra cosa que “el estado de guerra continuado entre un legítimo vencedor y su cautivo” (Locke, 2014) pp.9

⁸ Adam Smith en *La riqueza de las naciones* (1776) también menciona la necesidad del Estado para el mantenimiento de ejércitos permanentes y personas profesionales para garantizar la seguridad interior y exterior, así como la propia enseñanza pública para equilibrar las desigualdades propias de la división del trabajo.

obrar sin más limitación que la libertad de los demás) y las públicas (que afectan a las relaciones de los ciudadanos entre si, como la libertad de prensa y la de espectáculos y las libertades de reunión, asociación y manifestación)” (Serna, 2004, p. 67), el artículo 11 de la declaración fue el primer brote del derecho a la libre comunicación de pensamientos y opiniones; libre expresión, en pocas palabras.

(Schumpeter, 1942, pp. 271-272) plantea que el método democrático establece la necesidad de ciertas libertades ligadas a principios jurídicos y morales de la comunidad que sean vigentes para todos, por ello, la forma de tornar operante el Derecho a la Información es mediante el establecimientos de códigos y procedimientos imparciales que obliguen a las autoridades a preservar los principios manifestados en sus Constituciones. (Holmes, 2008) señala que para ello tiene que haber dos condiciones; que la élite gobernante decida que tiene buenas razones para tener un comportamiento predecible y que haya agentes civiles y económicos que comiencen a pedir reglas con base en la información de la que puedan disponer.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva OC-5/85 establece; “Se pone así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo pero también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento” (CIDH, 1985) es decir, libertad de expresión y además, derecho a la información.

Un 10 de diciembre de 1948, la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 19 señala:

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

Con la DUDH se torna en un asunto global el Derecho a la Información, soportado directamente de la mano de la Libertad de Expresión que se estableció desde la declaratoria que emana de la Revolución Francesa.

Hoy en día se considera fundamental a la transparencia como un requisito del Estado, pero para llegar a ello, la ciudadanía tuvo que transitar de la garantía de los derechos individuales a los colectivos; no obstante, la visión maquiavélica de la política señala que los individuos actúan bajo intereses propios; “La concepción liberal de la igualdad ante la ley está inserta en la fantasía de que los agentes primordiales en la sociedad

son los individuos” (Holmes, 2008, p. 36) por lo que la información se convierte, entonces, en un bien que permite obtener cierta ventaja sobre la colectividad⁹.

Los Estados modernos están organizados para tender a la estabilidad y mantener el orden del mismo y no obstante, hay que hacer un esfuerzo para encontrar elementos de la transparencia, que fundamenten su existencia y que delinear los objetivos de la misma. Al respecto, (Fox, 2008, p. 106) señala que hay diferentes metas; combatir la corrupción, mejorar el desempeño gubernamental (burocrático, electoral, etc.) y sin embargo sería pertinente hacer las siguientes preguntas: ¿La transparencia sirve como mediación y balance entre los diferentes individuos, los grupos de interés y el Estado? ¿Entre más transparente es un Estado, menos corrupción habrá? ¿La transparencia basta por sí sola?

Para la presente tesis se partirá de la postura de que es necesaria la transparencia, pero que por sí sola no es suficiente; en ese sentido Mauricio Merino (2008) señala que no basta con que la información se encuentre publicada, sino que se requiere utilizar dicha información de forma *estratégica*. El filósofo coreano Byung-Chul Han (Han, 2013, p. 23) reflexiona: “Más información, más comunicación, no elimina la fundamental imprecisión del todo. Más bien la agrava”.

En las elecciones, por poner un ejemplo; “La gente común actúa con deferencia hacia la autoridad que ejercen los funcionarios públicos, porque sabe que puede echarlos a la calle en la siguiente elección” (Tocqueville, 1957, p. 221) el control de la información se vuelve trascendente para conocer el desempeño de los mismos, y la ausencia de una transparencia real (ó el caso contrario; una sobrecarga de información burocrática desarticulada entre sí), confundiría y conllevaría a que el sufragio no sea un elemento que garantice elecciones informadas y por lo tanto competitivas; “La libertad, por lo tanto, estimula el “crecimiento del Estado” (Holmes, 2008, pp. 68-69).

Para que la información pueda ser un factor clave de contrapeso político, es necesaria organización social que haga uso de la misma y, como veremos más adelante, una plataforma adecuada que pueda ser usada por la propia ciudadanía es fundamental para garantizar el acceso universal a la misma.

Rastreando cuáles fueron los primeros grupos organizados fuera de los gobiernos (y los actores tradicionales de ejercicio de poder público) Ackerman en su texto “Más allá del Acceso a la información” (Ackerman J. M., 2008, p. 20) explora el concepto de Sociedad Civil, comenzando por la definición de (Hegel, 1980), como el espacio intermedio entre el Estado y la familia, es decir, lo que se conoce en la actualidad como “sector privado”. No obstante, según los tres tipos de definición (Ackerman J. M., 2008, p. 21) que propone, hay que diferenciar lo siguiente:

⁹ “Los hombres siempre resultarán malos, si una necesidad no los vuelve buenos” señala (Maquiavelo, 2008 p.190)

- 1.- “Como el espacio intermedio entre lo íntimo y lo estatal, incluyendo el sector privado.” (La iniciativa privada como actor principal)
- 2.- “Como un movimiento ciudadano en defensa de los derechos humanos y civiles”. (Exigencias al Estado)
- 3.- “Como un ámbito de participación social organizada pacíficamente para lograr un fin específico”. (Sinergias Estado-Sociedad)

Estas definiciones son particularmente trascendentes al momento de estudiar los movimientos que provocaron los cambios legislativos en el tema en México, ya que las Reformas estuvieron muy atadas a las exigencias de la propia sociedad, de hecho, es importante el contexto sociopolítico. El Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP) debutó en México en 1977 cuando se reformó el artículo 6 de la Constitución; y las presiones al sistema político mexicano fueron clave. Estos fueron los antecedentes; Jesús Reyes Heróles, entonces Secretario de Gobernación del presidente José López Portillo, impulsó una reforma integral a todo el sistema político, comprendiendo el desgaste e incomodidad causado por el conflicto estudiantil de 1968 y la represión conocida como “Jueves de Corpus” (1971) y la falta de condiciones para competir legalmente con otros partidos lo llevó a competir solo en las elecciones de 1976, así mismo, la guerrilla en el sur del país había tensado el ambiente político y una reforma para transitar del régimen de partido hegemónico a uno pluripartidista se veía evidente.

La Reforma de 1977 le abrió la posibilidad a partidos -como al Partido Comunista- para competir y ser partícipe de la vida democrática, debido a estas concesiones -que ya se veían necesarias ante la presión social- se comprendió que el derecho a acceder a la información pública era un derecho dirigido a los partidos políticos¹⁰. No obstante, por resoluciones de la Corte¹¹ se comenzó a apuntalar el derecho de los individuos para poder conocer la información que no estuviese explícitamente señalada como reservada.

Es importante detenerse a hacer la diferencia clara entre el derecho de petición y el derecho a la información, pues mientras podemos concebir al primero como la facultad de realizar una petición para conocer alguna información técnica, económica, de procedimiento o de ingresos y egresos del Estado, el derecho a la información no necesita estar mediado por una petición sino que se ofrece sin necesidad de que haya algún ciudadano que solicite información pública¹². En palabras de Cossío: “La transparencia rompe con tales cuestiones individuales, pues de lo que se trata es de generar un amplio flujo de información disponible como condición general de funcionamiento del Estado más que como resultado de condiciones procesarles particulares”. (Cossío, 2008, p. 111)

¹⁰ Cossío también será de esta idea: “...durante varios años se estimó que debía comprenderse como una prerrogativa otorgada exclusivamente a los partidos políticos” (Cossío, 2008) pp.109

¹¹ “En enero de 1997, diciembre de 1999 y marzo de 2000, fue considerado como una garantía individual limitada por los intereses nacionales, los de la sociedad y el respeto a los derechos de tercero.” (Cossío, 2008) pp.109

¹² De ahí viene también la necesidad de la *proactividad* de la información.

López Ayllon define el *Derecho a la Información* como la “Garantía que tienen las personas de conocer de manera activa –es decir, investigando -o pasiva- recibiendo las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que les permiten formarse su opinión dentro de la pluralidad, diversidad y tolerancia que supone una sociedad democrática” (Ayllon, 2009, p. 161)

En ese sentido, se ha procurado brindar la información al público mediante los caminos principales (Fox, 2008, p. 177); por un lado la difusión proactiva -que brinda un acceso mínimo a los procesos y funciones oficiales- y por el otro lado, la difusión responsiva, que se refiere a la información que solicita la ciudadanía y que no se encuentra publicada.

Para la ley en México, la información en México está catalogada en tres categorías:

- 1.- Información pública a la que la ciudadanía puede acceder.
- 2.- La información que según el artículo 13 y 14 puede “reservarse” hasta por 12 años
- 3.- La información que según el artículo 18 es “confidencial” y no se hará pública nunca.

El nuevo paradigma de los gobiernos abiertos utiliza los mecanismos de las *NTIC's* para poder garantizar el derecho de acceso a la información, que se entiende como “...un espacio más específico, ubicado en el campo del derecho a la información y que se integra por el conjunto de normas que garantizan el derecho de las personas por acceder a los archivos, registros y en general a todos los datos que se encuentran en poder de los organismos públicos” (Martínez M. A., 2007, p. 24). Para ello fue necesario establecer marcos administrativos en los cuales la participación de la ciudadanía sea un elemento que garantice una toma de decisiones mucho más consensuada y legítima, la política pública implementada en ese sentido ha sido definida como Sistema Nacional de Transparencia (SNT) que aparece por primera vez en el año 2014 –en la reforma al 6º Constitucional- en el último párrafo de la fracción VIII y cuyo objetivo era coordinar las acciones de preservación de los archivos y publicación de la información estadística y geográfica a nivel nacional y estatal.

1.3 Sobre el mecanismo de acción; la rendición de cuentas.

(O'Donnell, 2004) teorizó sobre los efectos que se producen cuando alguno de los poderes sobrepasa sus ámbitos de jurisdicción y acuñó el término *accountability horizontal* (AH) que define de la siguiente manera:

La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden,

en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos. (O'Donell, 2004, p. 12)

Las democracias actuales funcionan bajo el sistema de contrapesos (dado que las reglas institucionales les imponen límites, jurisdicciones y subordinación a otras instituciones), no obstante bajo la perspectiva de O'Donell, estas no forman parte de la AH, la teorización del mismo está atravesada por los controles efectivos que no le resten efectividad al sistema –particularmente en la toma de decisiones- pero que tampoco permitan el abuso de poder desde la institución. En ese sentido, no hay democracia que haya alcanzado un equilibrio perdurable (O'Donell, 2004, p. 14).

Desde que Madison y Hamilton en *El Federalista* analizaron y propusieron diferentes elementos de control y de toma de decisiones, las lógicas que rigen a los poderes tienden a buscar balances que les da esferas de competencia interpuestas en la toma de decisiones y es justamente es en esos ámbitos conjuntos en que O'Donnell habla de la *accountability* horizontal de balance¹³. La necesidad de control entre poderes –y para actuar como mediadores en casos de inestabilidad política- se crearon ombudsman, auditorías, controladores, *conseils d'Etat*, fiscalías, contralorías y similares (Ídem p.22).

O'Donell distingue dos categorías en los casos en los que una institución sobrepasa sus límites de competencia y *afecta* los derechos de alguien de una manera secundaria: “Algunos de estos límites son sólidos pues consisten de derechos que son extensamente respetados y, en caso de necesidad, reconocidos por los tribunales. Otros límites pueden ser débiles, sea porque los respectivos derechos son legal o políticamente problemáticos o porque, como he argumentado, es el caso de no pocas nuevas democracias” (Ídem p.23).

Según J. Fox, incluso la falta de rendición de cuentas horizontal afecta a la rendición de cuentas vertical¹⁴ “...lo cual debilita a los actores de la sociedad civil. Por ejemplo, organismos inadecuados de supervisión electoral pueden permitir elecciones menos democráticas” (Fox, 2006, p. 38) e incluso ser ineficaces para proteger derechos humanos.

Aunque el tema será visto posteriormente, la necesidad de estos contrapesos (aún con el riesgo de generar inmovilidad en el gobierno) justificarán la aparición de algunos organismos descentralizados y autónomos para que haya *accountability* horizontal y se puedan proteger otros derechos. Este proceso, institucionalizado y definido por marcos de actuación se le denominará posteriormente, rendición de cuentas.

La definición de O'Donell sirve también para hacer la distinción; aquellos actores que mueven el aparato institucional no son seleccionados mediante elecciones (no se

¹³ “Algunas de esas relaciones intraestatales, sin embargo, se originan en que una institución dada considera que otra ha sobrepasado ilegalmente su propia jurisdicción y transgredido la de la primera.” *Ídem* pp. 21

¹⁴ Según la propuesta de O'Donell (2004), la *accountability vertical*, son las elecciones.

someten a la *accountability* vertical) , y por lo tanto, no se ven obligados a rendir cuentas a la ciudadanía sino al aparato gubernamental (a la *accountability* horizontal). La rendición de cuentas torna funcional las exigencias de la Sociedad Civil, en torno a la información, crítica, análisis y sugerencia a las instituciones y se tiene que asumir que el término refiere, principalmente, al proceso institucional en el que los representantes populares -y sus equipos de trabajo- responden puntualmente a sus representados.

Hay diferentes definiciones en torno al concepto y éstas están atravesadas, en lo general, por lo siguientes estándares descritos por (Fox, 2006, p. 8):

- 1.- Las relaciones de poder entre los actores y/o instituciones.
- 2.- El tipo de rendición de cuentas (vertical u horizontal).
- 3.- Los criterios de operación del proceso correspondiente.
- 4.- Las sanciones establecidas ante la falta de respuesta (al servidor o a la institución).
- 5.- La condiciones que brindan los regímenes políticos democráticos.

En el mismo sentido, (Mashaw, 2006) coincide y señala los siguientes seis puntos en su texto *Accountability and Institutional design: Some Thoughts on the Grammar of Governance* y denomina “régimen de rendición de cuentas”:

1. Quién es responsable.
2. Ante quién se debe rendir cuentas.
3. De qué son responsables cuando rinden cuentas.
4. Mediante qué procesos se puede asegurar que rindan cuentas.
5. Qué criterios se utilizan para juzgar el comportamiento putativo.
6. Cuales son los efectos potenciales para saber que esos estándares se han violado.

Mashaw retomará de (Offe, 2004) la definición del concepto de *corrupción* definiendo los ámbitos de acción de las personas en diferentes dominios; el foro público, el mercado y la comunidad, señalando que la corrupción se puede catalogar como tal cuando aplicamos las reglas de conducta que nos rigen en un campo, en otro. Por ello la comprensión de las reglas de cada uno de estos ámbitos va a definir los campos, de hecho el ámbito gubernamental sugiere las reglas más estrictas de participación, en el cual el funcionariado solamente puede llevar a cabo lo que sus facultades específicamente señaladas le permiten, el ámbito del mercado es un espacio un poco más abierto en el cual las obligaciones legales permiten lo que expresamente no prohíben y finalmente el ámbito de las relaciones sociales va a ser un espacio en el cual las personas pueden actuar, casi libremente.

La importancia de conocer la competencia de cada uno, definiendo el área del derecho público, las leyes de mercado y las del ámbito personal tienen sus propias lógicas y restricciones, por eso la información privada de los individuos no puede ser monitoreada o restringida (mismo caso para su derecho de asociación o de libre

expresión). La taxonomía propuesta por (Mashaw, 2006, pp. 135-136) permite dar operatividad a dichos conceptos y evaluar en la práctica. Catalogados según fines, se puede señalar que mientras que en el mercado el fin de la rendición de cuentas es la efectividad, en el gobierno es el cumplimiento de los compromisos contraídos.

No obstante, en la opinión de (Fox, 2008, p. 175) es necesario el cuestionamiento: “¿qué *tipos* de transparencia logran generar qué *tipos* de rendición de cuentas?” para poder tornar operativa dicha pregunta, Fox describe dos dimensiones en torno al tema; la “responsabilidad” o la capacidad para exigir respuestas y la capacidad para sancionar.

De la misma manera, señala que se tendría que diferenciar entre la rendición de cuentas *institucional* y la *individual*; considerando la dicotomía entre preferir la primera y con ello dejar impunes a los individuos de alto mando, responsables de la misma o elegir la segunda y buscar la colaboración activa de los mandos medios y bajos que no encontrarían motivación para señalar los errores del liderazgo de la institución.¹⁵

Fox (Fox, 2008, pp. 194-195) plantea que para poder tornar operativo un análisis que discierna entre las buenas *intenciones* y la verdadera capacidad (legal) para incidir en las políticas de transparencia se tienen que considerar las siguientes variables respecto a la divulgación de la misma:

- a) Si la divulgación es voluntaria u obligatoria (con pisos mínimos para la divulgación obligatoria de documentos específicos).
- b) Si pueden solicitarla todas las personas o está limitada la información.
- c) Si la cobertura es completa –con sus limitantes claramente establecidas- o el acceso es parcial.
- d) Si la calidad de la información es verificada o si nadie la revisa.
- e) Si los funcionarios responsables están identificados o no.

Fox también plantea que es necesario cuestionar las prácticas respecto a la *responsabilidad*¹⁶ y que para que haya una incidencia que trascienda a la voluntad de los servidores públicos tienen que existir las siguientes condiciones; una *entidad autónoma* (Fox, 2008, p. 195), capacidad y voluntad para producir información sobre el desempeño institucional, capacidad para hacer comparecer al funcionariado, capacidad para revisar la veracidad de testimonios oficiales, capacidad de tomar testimonios de demandantes o afectados, capacidad para sancionar a funcionarios que nieguen información y finalmente, capacidad para fincar responsabilidades públicas por las faltas cometidas.

¹⁵ El texto de Fox, (2008) va a diferenciar también entre los “*crímenes de comisión*” y los de “*omisión*” para guiar la discusión entre la rendición de cuentas institucional o la individual.

¹⁶ Andrea Schedler en *¿Qué es la rendición de cuentas?* (Schedler, 2004) añade que también es importante agregar el concepto de *answerability* por que asegura que sería “*la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por su acciones*” pp. 66

Concluyendo, el proceso que se transita desde las políticas de transparencia hasta las que llevan a la rendición de cuentas están atravesadas primero por la divulgación y acceso a la información, en segundo lugar por la responsabilidad institucional y finalmente por las sanciones que se establezcan para poder garantizar la obligatoriedad de la misma.

1.4 ¿Funcionario público o ciudadano?

Hay un elemento importante que tiene que ser delimitado legal y conceptualmente; el papel del funcionario/burócrata/servidor público y las decisiones que toma en torno a su labor específica.

La discusión entre la privacidad de los individuos -particularmente en su papel dual como parte del funcionariado público o en el caso de las investigaciones con fines históricos (Guerrero, 2008, p. 343)- es un tema sensible dentro de la discusión sobre el acceso a la información, pues si bien algunos aspectos de su trabajo puede verse influenciado por algún factor externo al mismo, el derecho a la intimidad y a la vida privada (contenido no sólo en diferentes tratados internacionales sino también en la Constitución Mexicana en el artículo 16) entra en conflicto y establece un espacio de discusión.

(Guerrero, 2008) señala que existen los datos sensibles (la información de la intimidad: creencias, preferencias, vida afectiva, estado de salud física y mental) y los datos no sensibles (que nos atribuyen los demás: nombre, fecha de nacimiento, estado civil, información patrimonial, escolar, etc.). No obstante, en la clasificación de la información, la Ley Federal de transparencia y Acceso a la Información Pública indica que existen tres categorías; la información pública todo los rubros contenidos en la LFTAIP en el título tercero, capítulo 1 así como la información que de lo planteado derive, la información reservada (que conservará dicha categoría por 5 años y podrá ser extensible por otros 5) y la información confidencial que está descrita en el Capítulo II y III del título sexto de la LGTAIP.

Información Reservada	Información Confidencial
Aquella que compromete la seguridad (interna y externa) y esto sea demostrable.	Aquella que tiene datos personales de una persona identificada (secretos bancarios, fiduciarios, industriales, comerciales, fiscales, etc.) la ley también contempla que no podrá argumentarse "secreto bancario" cuando sea un fideicomiso con recursos públicos.
Menoscabe la conducción de negociaciones y relaciones internacionales.	Información privada de usuarios de instituciones bancarias.
Sea clasificada así por el Estado mexicano (con excepción de la presencia de delitos de lesa humanidad).	
Afecte en el sistema monetario o financiero del país.	
Ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física.	

Obstruya la prevención del delito.	
Tenga opiniones o recomendaciones de un proceso deliberativo de servidores públicos.	
Afecte al debido proceso o vulnere expedientes judiciales o administrativos.	
Esté en investigación como delito.	
Aquellas que sean acordes a lo marcado por la ley.	

Fuente: LGTAIP. Elaboración propia

Entendida dicha clasificación, la limitación de la información en el caso de los individuos no publica lo referente a los datos personales -como una fotografía-, puesto que se considera que no es información que pueda ser útil o trascendente y que por otro lado, pone en una situación de vulnerabilidad al servidor público a quien se entrega dicha información. Guerrero Amparan señala que debe analizarse si dicha información genera algún tipo de perjuicio para justificar –o no- su entrega y en la tensión entre el derecho a la información y el derecho a la privacidad y que en algunos rubros -como en el secreto fiscal¹⁷-, ha sido predominantemente la decisión de resguardar dicha información, en lugar de la publicidad de la misma.

La esfera privada tiene ganado todavía mucho terreno pero el avance es significativo; actualmente para clasificar información como confidencial se tiene que presentar una prueba de daño, que según la LGTAIP involucra comprobar que habrá un riesgo real, demostrable e identificable de un perjuicio¹⁸, que el riesgo de perjuicio es superior a lo que supondría la difusión de la misma, el principio de proporcionalidad se inclina a la difusión de la misma.

En ese sentido, queda todavía mucho campo discrecional por parte de los funcionarios públicos en torno a la información que entregan; su actuar puede ser clave para la difusión de información de carácter político o económico; ¿cuál es la ética con la que se conducen los mismos?; ¿cuál es el comportamiento deseable del funcionario?; ¿cómo influye el principio de máxima publicidad en el diseño de las plataformas virtuales donde se encuentra almacenada la información?.

Estas preguntas son clave para el presente texto como se verá en el apartado a continuación.

¹⁷ En 2007, por poner un ejemplo, el Congreso de la Unión condonó cerca de 87 millones de pesos según la Auditoría Superior de la Federación, ante la negativa de conocer a los beneficiarios, el Centro de Análisis e Investigación “Fundar” interpuso un amparo en 2010 ante la SCJN y declararon que el artículo 69, donde se describe el secreto fiscal, era constitucional, por lo que el SAT (órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) continuó negando información hasta que en 2013 al fin se logró modificar la ley y publicar el nombre y RFC así como los montos de las exenciones.

¹⁸ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Artículo 104

1.5 La ética pública de los funcionarios en la sociedad de la transparencia

La buena administración pública ha dejado de ser un simple deseo ligado a la voluntad para convertirse en norma obligada; al respecto (Gil, 2013) menciona que en un Estado democrático de derecho, la atención de los asuntos de la ciudadanía deben ser tratados imparcialmente y equitativamente en tiempos razonables; el avance legislativo que plantea la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea por poner un ejemplo, es muy valioso para comprender la apremiante necesidad de la ética pública y la discusión de la misma y así garantizar que no solamente las estructuras públicas estén adecuadas para conseguir una máxima eficacia y eficiencia del Estado, sino que sus funcionarios públicos sean pieza fundamental en la misma.

Las instituciones contemporáneas trabajan con una serie de castigos o estímulos que buscan crear un compromiso en el burócrata encargado de la administración cotidiana práctica; en ese sentido, la ética pública tiene un papel trascendental en la cotidianidad para que el sistema funcione en las mejores condiciones.

Chul Han señala que la transparencia “es una coacción sistémica que se apodera de todos los sucesos sociales y los somete a un profundo cambio... en eso consiste su rasgo totalitario: una nueva palabra para la uniformación: “transparencia”” (Han, 2013, p. 13).

El sentido de crítica a la visión de la transparencia que tiene Han, va en relación con la eficiencia –vista después de la revolución industrial con los procesos controlados, definidos, en serie- que buscan eliminar cualquier dejo de negatividad o de rasgos independientes en los individuos. El trabajo del funcionario público no es un trabajo en serie, está cotidianamente atravesado por una serie de decisiones que por más que se busquen mecanizar, dejan un espacio enorme para discrecionalidad del trabajador del Estado.

Así, la transparencia entendida como una caja de cristal en la cual el funcionario actúa bajo la mirada escrupulosa del ciudadano, se convierte en un acto pornográfico¹⁹ que no necesariamente lleva a que dicha información recopilada conduzca a una mejor toma de decisiones²⁰, ni para la ciudadanía ni para el mismo funcionario que trabaja todos los días bajo la mirada escrupulosa de una sociedad vigilante.

Es ineludible, entonces, entrar a la discusión de la ética pública y la forma en la que se vincula con el derecho. Como lo señala (Campo, 2013) los Estados modernos han ampliado el espacio de discusión y de injerencia de lo público; no sólo es la tradicional forma en la que el Estado dirige y concentra el poder público (institucional, represivo, ideológico, económico), sino el cambio de paradigma en el cual las instituciones

¹⁹ Que para Byung Chul-Han representa “*el contacto directo entre la imagen y el ojo*”.

²⁰ Chul-Han (2013) retomando a Gigerenzer en “Las decisiones instintivas: la inteligencia del inconsciente” Barcelona, Ariel, 2008

privadas, la ciudadanía organizada, las ONG's y otros actores entran también a la toma de las decisiones.

Estos procesos institucionales, marcados por el neoliberalismo (la tendencia a ampliar el margen de maniobra de la esfera privada frente al recorte del poder público), conlleva al reconocimiento de la autonomía de los individuos y el margen de sus libertades es ampliado. El problema inherente—y ya lo anticipaba (Rousseau, 2013) en “El Contrato Social”²¹— es que en la persecución de sus objetivos individuales frente a sus responsabilidades colectivas, causa una falta de solvencia moral de los servidores públicos: “Tal desprestigio se ha producido por la impunidad en las conductas de cohecho, peculado, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito, ejercicio abusivo de funciones, así como por las dilaciones administrativas y el burocratismo, las cuales incluso se han considerado inherentes a la naturaleza de la función pública” (Campo, 2013, p. 140).

Por ello, se deduce que la falta de una ética pública en los servidores no está directamente relacionada con la transparencia, sino que está mediada también por las relaciones de mercado predominantes en el Estado Neoliberal, que si bien está comprometido mediante el discurso con la buena administración y la ética pública, en la práctica persiste y sostiene a la crisis moral pública por la que pasan muchos Estados del siglo XXI.

1.6 Gobierno abierto e indicadores.

Es interesante retomar los nueve indicadores planteados por World Justice Project en el año 2016, que a través de sus “Índices de Estado de Derecho”²² califica y compara a 113 países en diferentes rubros. México se encuentra en el lugar 88 y pese a que ha avanzado dos lugares del 2015 al 2016, es uno de los países de América Latina con peor desempeño²³, destaca particularmente en un rubro; aquel concerniente al de “Gobierno abierto” que involucra cuatro indicadores; 1.-Leyes publicadas e información gubernamental, 2.- Derecho a la información, 3.- Participación Cívica y 4.- Mecanismos de queja. De los nueve indicadores posibles, México se encuentra en el último tercio con excepción del antes mencionado, de hecho, solamente con excepción de la participación cívica, se encuentra por sobre la media.

La situación es bastante paradójica; los esfuerzos legislativos en temas de transparencia, derecho a la información y rendición de cuentas (que está incluido en los rubros 3 y 4), no influyen significativamente para que México tenga un buen desempeño en el resto de los rubros.

²¹ Rousseau habla de tres voluntades en los magistrados o legisladores; la propia que ve por su bienestar personal, la que representa al cuerpo político y ve por la supervivencia del colegiado y finalmente la voluntad general que procura el bienestar para toda la población. El legislador ideal tendría que omitir por completo su voluntad, relegar a un segundo y alejado plano la voluntad del cuerpo para entregarse por completo a la voluntad del pueblo.

²² “Rule of Law Index” es su nombre original.

²³ El que se encuentra mejor posicionado es Uruguay en el lugar 20 de la lista.

El nuevo paradigma de los gobiernos abiertos utiliza los mecanismos de las NTIC's para poder establecer marcos administrativos en los cuales la participación de la ciudadanía sea un elemento que garantice una toma de decisiones mucho más consensuada y legítima. Por mencionar un ejemplo, la ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en su capítulo III, Artículo 24 inciso IX señala que es obligación de los sujetos señalados: "Fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos"

Los esfuerzos en ese sentido son palpables, ejemplo de ello es la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) que se encuentra fundamentada en el título tercero, Artículo 49 de la FGTAIP y que establece que tendrá que uniformarse en un solo sitio, el sistema de solicitud de información, la gestión de impugnaciones, los sistemas de obligaciones de transparencia y la comunicación entre organismos garantes y los sujetos obligados, buscando homologar procesos y tratando de simplificar el proceso de acceso e impugnaciones. La PNT tendrá su propio apartado

Es interesante el planteamiento de la ley, ya que señala que se establecerán medidas que garanticen "la simplicidad del uso de los sistemas por parte de los usuarios"²⁴. No obstante, aun con todas las limitantes tecnológicas en términos de accesibilidad y usabilidad del sistema, (Guerrero, 2008, p. 345) señala:

Más allá de esos beneficios personales potenciales, que sumados generan evidentemente beneficios sociales, la nueva tecnología puede ser una herramienta muy eficaz para favorecer la seguridad jurídica, la seguridad personal de las personas y la responsabilidad. Eso redundará en incrementar el conocimiento y fortalecer la confianza en la sociedad.

En ese sentido, existe una urgencia por brindar herramientas digitales suficientes para generar una cultura de la transparencia respecto a la información que le sirva a la ciudadanía a cumplir el propósito que para ello fue creado pero sin que esto acabe tampoco dándole competencias monopólicas a los Estados para invadir esferas privadas.

El tema de la tecnología y el almacenamiento de datos tendrá una mayor solidez con los planteamientos del capítulo tercero.

²⁴ Se puede consultar la página web creada para dar cumplimiento a la ley: <http://www.plataformadetransparencia.org.mx/web/guest/inicio>

CAPÍTULO 2: RECUENTO HISTÓRICO DE LOS MARCOS LEGALES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA EN MÉXICO.

2.1 Introducción

Las políticas de acceso a la información (comprendiéndola como el acceso público a documentación que hace mover a las instituciones), lo podemos rastrear desde 1766 cuando en Suecia se publicó la “Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas” y fuera de esa experiencia, solamente se puede reconocer a Colombia como el primer país americano que desde el siglo XIX lo contempla -1888 cuando estableció el “Código de Organización Política y Municipal” para entregar documentos públicos a organismos gubernamentales- pero la inmensa mayoría de los países debe sus procesos de transparencia hasta pasada la mitad del siglo XX.

A lo largo de las últimas décadas han surgido movimientos internacionales que han sido denominadas Oleadas de transparencia. Estos vaivenes hacen referencia a instancias, grupos, ciudadanos y organizaciones que tras encontrarse en un momento histórico definido, logran cambios significativos en materia de transparencia y combate a la corrupción.

Básicamente estos cambios en las reglamentaciones de los países son un avance en materia de democracia y accountability. En México la primer Reforma Constitucional que se llevó a cabo en la materia fue en 1977, cuando se estableció que el Derecho a la Información sería garantizado por el Estado, no obstante, el Artículo 6º quedaría sin legislación secundaria hasta dos décadas después.

En los años noventas empezaron a surgir en varias partes del mundo varios organismos no gubernamentales encargados de vigilar y controlar las finanzas públicas así como la información de los gobiernos y los movimientos en torno a los dineros públicos. Estos organismos contaban sin embargo con muchas restricciones y limitaciones que los hacía ineficaces y su actuar se limitaba a representar simbólicamente al ciudadano olvidado.

Sin embargo este tipo de organizaciones proliferaron y se empezaron a convertir en una parte importante de la composición de los gobiernos. No solamente empezaron a revisar las cuentas públicas, sino que además comenzaron a ser garantes de elecciones libres y de denuncia ante casos de corrupción.

El paso del tiempo les empezó a dar muchas más herramientas para llevar a cabo un seguimiento más cercano. Estas organizaciones fueron multiplicándose y se les empezó a dotar de mayor jerarquía; los países comenzaron a cambiar sus leyes para otorgarle de carácter público a cierta información que antes se encontraba cerrada y a la que la sociedad civil no tenía acceso.

Así fue como, en un segundo plano, comenzaron a tener medios legales para presionar a ciertas autoridades e instituciones cuando los individuos solicitaban cierta información y ésta no era concedida. La presión de otros actores comenzaron a ser más efectivas y los organismos correspondientes comenzaron a hacer las primeras recomendaciones a funcionarios públicos para que estos estuvieran sintonizados con la ley.

Hoy en día no solamente se busca que estas recomendaciones sean efectivas y puedan ayudar a los periodistas y grupos no gubernamentales a acceder a la información deseada, sino que también se tenga la posibilidad de sancionar a aquellos que no cumplan con el proceso de transparencia. Estas sanciones suelen ser del tipo administrativo, civil o incluso penal.

Desde el 2002, el acceso a los datos en México ha avanzado lentamente pero a pasos firmes; un ejemplo de ello fue la creación del IFAI en la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, un organismo público que buscaba que toda la información de los Poderes Federales así como de los Organos Autónomos fuera publicada.

Esta apertura obligó a la discusión respecto a los límites que debería tener este organismo. Por un lado se buscaba la apertura total de toda la información, pero por otro el resguardo de los datos sensibles de los individuos. La protección de dicha información no podía ser tomada en un segundo plano. Fue así como en 2007 vendría una segunda reforma al 6º para otorgarle más responsabilidad a dicho instituto y establecer el Derecho de Acceso a la Información Pública como un Derecho Fundamental. De ésta reforma también se debe resaltar el esfuerzo por homologar las normas en todo el país.

Para febrero de 2014, el Insituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) se convirtió en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales que se conformará con tres objetivos específicos: Garantizar el acceso a la información pública y proteger la información privada, promover la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental y finalmente, ser un organismo que pueda asesorar, sugerir y recomendar la modificación o la protección de las leyes existentes en torno al tema.

Finalmente, según el artículo 116, fracción VIII establece que cada entidad federativa deberá tener un órgano garante, que de acuerdo con el artículo 8 de la LGTAIP deberán registrarse bajo los principios siguientes: certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia. Tanto el INAI, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación, el INEGI y los Organismos Garantes de las Entidades Federativas formarán parte del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, en el caso específico de Querétaro está constituido InfoQro, que es la Comisión Estatal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública del estado y que resuelve a nivel local todas las solicitudes en torno al tema.

2.2 Artículo 6º Constitucional y sus Reformas.

El desgaste político que sufrió el sistema político tras la represión estudiantil en el año 1968 y 1971, orilló a que el sistema buscara legitimarse mediante una Reforma Política que buscó implantar “una serie de medidas basadas en los principios de apertura democrática, pluralismo ideológico, fortalecimiento de la Sociedad Civil y reafirmación de la presencia Estatal en la Sociedad (Ayllon, 2005, pp. 71-72)”.

El titular del Ejecutivo, José López Portillo y Pacheco, junto a su Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles, mandaron a mediados de octubre de 1977 la propuesta de modificar diecisiete artículos para reformar la Constitución, con respecto a la reforma al Artículo 6º Constitucional, se consideró por primera vez el Derecho a la información, distinguiendo por primera vez éste de la libertad de expresión.²⁵

En el proyecto de Reforma se propuso la modificación del Artículo 41, agregándole lo siguiente: “Los partidos Políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley”²⁶

Christian Laris Cutiño dibuja una hipótesis plausible; “... se puede extraer que, el objetivo inmediato de esta adición, era facilitar a los partidos políticos, el acceso permanente a los medios de comunicación, bajo la protección del Estado, a efecto de que se les permitiera difundir con amplitud sus principios, tesis, programas, así como los análisis y opiniones que formulen respecto a los problemas de la sociedad”. (Cutiño, 2006, p. 51)

Dado que la Ley Reglamentaria²⁷ correspondiente fue aprobada hasta el año 2002 - casi 25 años después- no sería disparatado señalar que el objetivo primordial de la transparencia de la información, fue dotar de un instrumento legal al partido hegemónico (el PRI) para poder difundir su agenda política y brindarles una herramienta para tener acceso a publicidad.

(Cutiño, 2006) señala que el antecedente histórico de la LFTAIP está contenido en tres iniciativas principalmente:

²⁵ El Artículo 6º quedó redactado de la siguiente manera: “La manifestación de ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque la moral, los derechos a terceros, provoque algún crimen o delito o perturbe el orden público. El derecho a la información será garantizado por el Estado”

²⁶ (Reforma Política, 1978) pp. 77

²⁷ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP)

- La Iniciativa Barbosa: Nombrada así por el Diputado del Partido de la Revolución Democrática, Luis Miguel Jerónimo Barbosa, que presentó ante la Comisión de Gobernación y Seguridad la Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Relacionada con los Actos Administrativos y de Gobierno en Julio del año 2001.
- La Iniciativa del Ejecutivo Federal: La iniciativa formalmente titulada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, fue turnada a comisión el 4 de diciembre del año 2001. La exposición de motivos señala a la rendición de cuentas como un principio de eficiencia administrativa para poder tener un instrumento de supervisión ciudadana y de combate a la corrupción.
- La Iniciativa de Fracciones Parlamentarias en la Cámara de Diputados: El principal aporte de los diputados de las bancadas del PRI-PRD-PT-PC²⁸ fue la propuesta del principio de publicidad de los tres poderes así como de los Organismos Constitucionales Autónomos y terceros que interactúen con los anteriores.

Estas propuestas fueron tornadas a la comisión de Gobernación y Seguridad Pública y fueron discutidas y reestructuradas en los cuatro títulos que contiene la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

En Julio del año 2007 se aprobó otra Reforma al artículo 6º de la Constitución Mexicana en el cuál se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones que en general establecen lo siguiente:

1. El principio de Máxima publicidad.
2. La protección de los datos privados.
3. Los requisitos para acceder a la información pública.
4. Mecanismos de acceso y revisión expeditos, así como la creación de órganos especializados (autónomos operativamente, de gestión y decisión).
5. La forma en la que los Sujetos Obligados tienen que mantener la información.
6. El formato en el que se entregaría la información.
7. Sancionar en caso de incumplimiento.

Ese mismo año –cuatro meses después- se volvió a hacer una Reforma para establecer el Derecho de Réplica, el Artículo 6º quedó de la siguiente manera:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

²⁸ Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Convergencia por la Democracia.

En el año 2012, seis nuevas iniciativas fueron presentadas para ser discutidas; tres de ellas en la Cámara de Diputados y las otras restantes en el Senado de la República. Las propuestas de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Partido Acción Nacional (PAN) convergieron en lo siguiente:

CONVERGENCIAS	
Autonomía del Órgano Garante Federal	El Órgano Garante contará con autonomía presupuestaria, operativa, de gestión y decisión, personalidad jurídica y patrimonios propios.
Número de Integrantes del Órgano Federal	Integrada por 7 miembros.
Renovación escalonada	Renovación de integrantes de forma escalonada.
Legitimación para promover Acción de Inconstitucionalidad	El Órgano Garante podrá tener facultades para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y estatales, así como en Tratados Internacionales que vulnere el DAIP.
Sujeto excluido de la Competencia del Órgano Garante	Se propuso la exclusión de la Competencia del Órgano Garante la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Responsabilidad política de los integrantes del Órgano Garante	Los miembros pueden ser sujetos de Juicio Político.
Mecanismos de Acceso a la Información y Procedimientos de Revisión expeditos ante Órganos Especializados	Se propusieron llevar a cabo mecanismos de Acceso de Información y Procedimientos de Revisión expeditos, que se sustanciarán ante los Organismos Especializados que contempla la Constitución.
Facultad del Congreso de la Unión para legislar en la materia	El Congreso de la Unión podrá expedir la Ley General en materia de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
Existencia de órganos garantes en los Estados y el Distrito Federal	Los estados deberán establecer Organismos autónomos, especializados en el tema.

Fuente: Cuadro creación propia con información de (Cutíño, 2006, pp. 105-106)

Para el mes de Diciembre, la Cámara de Senadores aprobó el Proyecto de Decreto para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se tornó a las Comisiones correspondientes de la Cámara de Diputados para su análisis y dictamen.

Le tomó casi un año a las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados aprobar el dictamen y tras la aprobación del Congreso Federal, se turnó a los Congresos Estatales²⁹ y fue hasta el mes de Febrero del 2014 que se aprobó en el último estado

²⁹ Como marca el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el caso de una reforma a la carta magna.

(Oaxaca).

El contenido de dicha Reforma adicionó “la vida privada” como uno de los elementos que protege el artículo sexto, además de adicionar un segundo, tercero y cuarto párrafo, convirtiendo el anterior segundo párrafo a ser el apartado A y un apartado B (que trata el tema de radiodifusión y telecomunicaciones). El nuevo texto quedó de la siguiente manera:

“(Primer párrafo)... Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos...”

Se agregaron las fracciones I, IV, V y se adicionó la fracción VIII al apartado A del artículo. Los cambios quedaron de la siguiente manera:

Texto 2ª Reforma (20-07-2007)	Texto 5ª Reforma (07-02-2014)
I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano, y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.	I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.
IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión	IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión

expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y decisión.	expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.
V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.	V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.
No existía.	VIII. La Federación contará con un organismo autónomo... etc.

Fuente: Elaboración propia de las Reformas Constitucionales por Artículo.

En general, la reforma del año 2014 incorporó nuevos Sujetos Obligados³⁰, nuevos mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión³¹, se establecieron nuevas obligaciones en materia de gestión documental³², Organismos Garantes Federales con Autonomía Constitucional³³, se señalaron las competencias de los organismos autónomos a nivel estatal³⁴, se mencionaron las características de las resoluciones del Organismo Autónomo³⁵, se establecieron los mecanismos para los recursos de revisión³⁶, cómo estará integrado el Organismo Garante y cómo su Consejo Consultivo³⁷ así como el nuevo modelo de Coordinación Interinstitucional³⁸.

³⁰ Partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos, cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos en los tres ámbitos. En ese sentido, la ley federal obligó a los estados a homologar su jurisdicción.

³¹ Estableciendo la obligatoriedad de los órganos garantes de ser imparciales y especializados en el tema.

³² Obligando a tener archivos administrativos actualizados y publicados en medios electrónicos, así como la justificación del uso de los recursos públicos y el establecimiento de indicadores sobre los objetivos y resultados de los sujetos.

³³ Estableciendo un Organismo Autónomo que tuviera competencia con el acceso a la información y la protección de datos en cualquier entidad, autoridad, órgano u organismo, los tres poderes, partidos, fideicomisos, fondos públicos que se le otorguen a cualquier persona moral o física y sindicatos.

³⁴ Estableciendo estancias directas en cada uno de los estados para analizar las resoluciones que marquen la información como reservada, confidencial, inexistente ó negativa. Tendrán facultades para definir las leyes reglamentarias correspondientes y atraer recursos de revisión, si así lo desea.

³⁵ Caracterizadas como vinculatorias, definitivas e inatacables.

³⁶ Se estableció que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal podría interponer este recurso ante la SCJN en caso de que las resoluciones pongan en peligro la seguridad nacional.

³⁷ Con siete comisionados nombrados por el Senado, previa consulta ciudadana y durarán 7 años en el puesto. El Comisionado Presidente podrá durar 3 años en el cargo con posibilidad de tener otros 3 de reelección. El Consejo Consultivo tendrá 10 Consejeros, elegidos por el Senado y vigilará el desempeño del Órgano Garante.

³⁸ Con la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática así como con los órganos garantes para homologar y estandarizar los procedimientos y fortalecer el sistema de responsabilidades administrativas.

Asimismo, se reformó el Artículo 73 en sus fracciones XXIX-S y XXIX-T, se le adicionó una fracción al Artículo 76 y a los artículos 89, 108, 110 y 111 se les reformaron distintos párrafos (la mayoría en relación con las responsabilidades penales, juicio político y atribuciones de los Organismos Garantes) y se adicionó una fracción y un inciso, respectivamente, al 116 y 122.

Para poder llevar a cabo la Reforma, se programaron 10 artículos transitorios para echar a andar el Órgano Garante, designar los Comisionados, armonizar la normatividad y transferir los recursos al Organismo Público Autónomo creado.

Entre los principales logros de la Reforma del año 2014 que hay que resaltar está la Autonomía Constitucional, que le brindó plena autonomía al recién reformado INAI (antes IFAI) y la facultad de conocer la revisión de las resoluciones de los organismos en los estados para así también poder presentar Controversias constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad para así combatir actos que atenten contra el Derecho Fundamental de Acceso a la Información. También es importante analizar la creación del Sistema Nacional de Transparencia, pero eso se abordará algunos puntos más adelante del presente capítulo.

Debido a que el Distrito Federal pasó a considerarse un estado más, la última Reforma que se hizo al Artículo 6º en el año 2016 fue menor y contempló los siguientes cambios; Apartado A párrafo primero (quitó al “Distrito Federal” del texto constitucional), y fracción VIII párrafos cuarto, quinto (en ambos casos se sustituyó “...equivalente del estado o del Distrito Federal” por “...equivalente de las entidades federativas”), y décimo sexto (en el que el cambio fue prácticamente el mismo).

2.3 Sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

La LFTAIPG legislada en el año 2004, estuvo conformada por 4 Títulos; las disposiciones comunes a los Sujetos Obligados, el Acceso a la Información en el Poder Ejecutivo Federal, el Acceso a la Información en el resto de los Sujetos Obligados y el último establece las Responsabilidades y Sanciones.

Al ser la primer ley en la materia, tuvo algunas carencias que se fueron subsanando con el paso del tiempo pero a grandes rasgos la ley cumplió su objetivo; estableció quiénes estaban obligados a transparentar su información, qué tipo de documentos se tenían que hacer públicos –y cuáles estaban en alguna de las categorías de reserva- así como los montos para acceder a la misma, estableció la protección de los datos y la base jurídica para la creación del primer Instituto (IFAI) así como sus procedimientos y las responsabilidades y sanciones en caso de no cumplir.

Para el año 2007 y debido a las imprecisiones y carencias que las legislaciones de los estados provocaron, se tuvo que modificar de nueva cuenta el artículo 6º para tener un documento mucho más específico. La Reforma agregó un párrafo que estableció *principios y bases* que posteriormente fueron ampliadas por las legislaciones estatales.

Los *Principios* establecidos son los siguientes: Máxima publicidad, Derecho de *Habeas Data*, no necesidad de acreditar interés legítimo y gratuidad. De la misma manera, se establecieron procedimientos de acceso y mecanismos de revisión, obligación de establecer órganos garantes (con autonomía presupuestaria, operativa y de decisión), se estableció la obligación de tener indicadores de gestión, se obliga a la administración correcta de archivos con datos actualizados y confiables así como la publicación de todo lo concerniente al uso de recursos públicos.

La Reforma también estableció (en su inciso VII) la sanción en caso de que hubiese una inobservancia a las disposiciones en la materia.

Los cambios fueron aprobados en las legislaturas locales en un poco más de un mes y la ley fue publicada el 20 de Julio del año 2007. Los artículos transitorios determinaban que las legislaciones locales deberían realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor³⁹. La importancia de la Reforma radica en el hecho de que estableció mecanismos para obligar a la burocracia a comprometerse con el tema para así poder brindar información clave para la ciudadanía y la correcta observación y evaluación de las políticas públicas.

El Diario Oficial de la Federación publicó el 9 de mayo del año 2016 la última reforma a la LFTAIP, abrogando la anterior y contemplando ahora 6 Títulos, divididos cada uno en Capítulos, teniendo el siguiente contenido:

- Título primero: Disposiciones generales
 - Objeto de la ley:
 - De los sujetos obligados:

- Título segundo: Responsabilidades en materia de transparencia y acceso a la información
 - Del Instituto
 - De las Atribuciones del Instituto
 - De los Comisionados
 - Del Comisionado Presidente
 - Del Pleno

 - Del Consejo Consultivo
 - Unidades de Transparencia y Comités de Transparencia
 - Del Gobierno Abierto

- Título tercero: Obligaciones de transparencia
 - De las obligaciones de transparencia en los sujetos obligados

³⁹ Y de hecho, el plazo se cumplió y solamente 25 estados lograron reformar sus leyes para dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 6°.

- De las obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos federales o realizan actos de autoridad
- De la verificación de las obligaciones de transparencia
- De la denuncia por incumplimiento de las obligaciones de transparencia
- Título cuarto: Información clasificada
 - De la clasificación de la información
 - De la información reservada
 - De la información confidencial
 - De las versiones públicas
- Título cinco: Del procedimiento de acceso a la información pública
 - Del proceso de acceso a la información
 - De las cuotas de reproducción
 - Del Recurso de Revisión ante el instituto
 - Del Recurso de Revisión de Asuntos Jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
 - Del cumplimiento de las resoluciones del Instituto
 - De los criterios de interpretación
- Título seis: Medidas de apremio y sanciones
 - De las medidas de apremio
 - De las sanciones
 - Del procedimiento sancionatorio
 - Reglas generales del procedimiento
 - Sanciones por infracciones a la Ley
- Transitorios

2.4 Las leyes de transparencia en los estados y los Órganos Autónomos

Según los propios datos del IFAI, los primeros estados en publicar leyes de transparencia estatal para poder crear normatividad propia y establecer las bases de los órganos garantes fueron Jalisco, Sinaloa, Aguascalientes, Michoacán y Querétaro en el año 2002, el siguiente año se unió Nuevo León, Durango, Colima, San Luis Potosí, el Distrito Federal, Guanajuato, Morelos y Coahuila; en el año 2004 el Estado de México, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz, Nayarit, Zacatecas, Tlaxcala, Puebla y Tamaulipas; en 2005 se unieron Sonora, Baja California norte y sur, Campeche, Guerrero y Chihuahua; finalmente en 2006, Oaxaca, Chiapas e Hidalgo legislaron en la materia. El último estado en trabajar en dicho rubro fue Tabasco en el año 2007.

No obstante, Christian Laris Cutiño realiza las siguientes observaciones:

“La mayoría de las Leyes establecían una serie de requisitos que obstaculizaban el Derecho de los ciudadanos a obtener Información Pública (Obligación de estampar firma autógrafa en solicitud y Recurso de Revisión, acreditación de personalidad del solicitante, imposibilidad de presentar solicitudes vía electrónica, tener domicilio en el lugar del Sujeto Obligado, ser ciudadano del Estado en términos de las Constituciones Locales), o en algunos casos no existía Organismo Garante ante el cual pudieran acudir los ciudadanos y, finalmente, en el caso que lo hubiera, no contaba con las funciones suficientes para hacer efectivo este Derecho, por lo que la *resolución de inconformidades* (Recurso de Revisión) era *competencia* de otras instancias, mayormente del Poder Judicial o bien de la propia Dependencia que atendía la solicitud.” (Cutiño, 2006, p. 38)

En pocas palabras, las diversas leyes no obligaban a crear un Órgano Garante, establecer quién recibía los recursos, obligaba a que el solicitante se identificara y probara su nacionalidad (en el caso de Campeche), se obligaba a comprobar la residencia o la situación de ciudadanía. En el caso de Michoacán, Morelos, Nuevo León y Oaxaca no establecía el uso de un sistema electrónico. Estas falencias, como se vio en el apartado anterior, fueron resueltas con la Reforma al artículo 6º Constitucional del año 2007.

En el año 2004, el IFAI publicó el Estudio Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados y la Federación⁴⁰ que buscaba realizar un corte hasta el momento sobre las legislaciones estatales, las obligaciones cumplidas y la diferencia entre los procesos burocráticos. A nivel general el estudio analizó cómo estaban integrados los Órganos Autónomos⁴¹, quiénes eran los Sujetos Obligados y cuál era su denominación⁴², cuáles eran los avances en relación a las obligaciones de transparencia⁴³, cuáles eran los requisitos de acceso a la información⁴⁴, los procedimientos de acceso a la información⁴⁵, los procedimientos de revisión⁴⁶, los periodos de reserva de la información⁴⁷ y las sanciones⁴⁸.

⁴⁰ (Federación, 2014)

⁴¹ Se hizo el recuento sobre el número de Comisionados, el tiempo de duración de los cargos, la forma de elección de los mismos y del Comisionado Presidente.

⁴² En algunas entidades estaban registrados como Entes Públicos, Entes Obligados, Entidad/es Públicas, Sujetos Obligados y Entes Públicos y en una más como Sujetos Obligados Oficiales.

⁴³ A través de los portales en Internet, cada Organismo autónomo debió publicar sus objetivos, facultades, metas e indicadores para evaluar el desempeño (en los cuales varios estados aún no tenían la información completa), ejercicio de las cuentas públicas así como el plazo para tener toda la información en línea.

⁴⁴ Sobre los requisitos básicos para meter una solicitud al OAIP; en algunos estados se pedía señalar nacionalidad, acreditar al representante legal si era una persona moral, la firma del solicitante, número telefónico e identificación oficial.

⁴⁵ Las características; si es una solicitud digital o escrita, plazos de respuesta (que van de los 15 a los 5 días hábiles), costos dependiendo del soporte material en el que se pidan.

⁴⁶ Los también llamados *recursos de revisión* –procedimiento que se lleva a cabo en caso de que no haya tenido una respuesta el solicitante- no sólo tiene diferentes formas de presentarse (compareciendo, en formato libre, vía servicio postal o por un medio electrónico), los tiempos para impugnar, resolver o conceder prórrogas (de 10 a 30 días son los plazos).

⁴⁷ Que es el tiempo bajo el cual la etiqueta de *Información reservada* es vigente; va desde los 5 años hasta los 10 años, no obstante, hay posibilidades de *ampliar* ese tiempo dependiendo de la legislación.

Este análisis es trascendente porque fue un primer esfuerzo para tratar de llevar a cabo un diagnóstico desgregado por rubro y por estado para cumplir los requisitos que establece la Carta Magna mexicana respecto a los Órganos Autónomos; su especialización y su autonomía (operativa, de gestión y decisión) además de otro atributo señalado; imparcialidad.

El conflicto sucedido en Querétaro que se abordará al final del presente capítulo –y que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)- reforzó la idea de la necesidad de órganos *especializados* en el tema para velar por la protección de los derechos humanos. Emilio Álvarez Icaza Longoria lo señala de la siguiente manera: “...el *ombudsman* y los organismos especializados son parte del tejido institucional que tiene en común la defensa de los Derechos Humanos, en donde el centro de este tejido es precisamente la función estatal de proteger y garantizar el ejercicio de los derechos de las personas.” (Longoria, 2011, p. 125)

Es importante recordar que la creación de algunos Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) fueron creados debido a “Las constantes violaciones a los Derechos Humanos que se dieron durante los regímenes del Partido Revolucionario Institucional” (Rosas, 2011, p. 147), es así como el establecimiento de los Órganos Constitucionales Autónomos Garantes del Acceso a la Información Pública (OCAGDAIP) *amplían o refuerzan otros derechos constitucionales establecidos* (Hernández, 2011, p. 207).

José Rodolfo Vega Hernández señala que el modelo de transparencia que propone México es *innovador* y resume en nueve características *ejemplares* el sistema de transparencia diseñado (Hernández, 2011, pp. 221-223):

1. Implementación y vigencia a partir de la CPEUM (y demás leyes) a nivel federal y local (estados y municipios).
2. Establecimiento de los Organismos Garantes del DAIP (uno a nivel federal y uno en cada uno de los estados). Subraya la importancia de su triple autonomía (gestión, organización y decisión).
3. Establecimiento de recursos legales que aseguran el ejercicio del DAIP (así como la entrega de la información solicitada a las entidades públicas).
4. Establecimiento de principios del DAIP (gratuidad, máxima publicidad, etc.).
5. Regulación jurídica de los alcances de la Información Pública; la reservada y la confidencial.
6. La regulación y gestión de los datos, documentos y archivos en posesión del gobierno. Resalta la importancia de la unificación de criterios en el manejo de la misma.

⁴⁸ Todas las legislaciones contemplan *causales de responsabilidad* para el funcionariado público. Aunque hay una *lista de sanciones aplicables* casi para todos los casos, solamente algunas establecen *procedimientos sancionatorios*. En varias legislaciones se contemplan multas, apercibimiento, suspensión, destitución e inhabilitación del servidor público, amonestación o hasta arresto administrativo, todo dependiendo de la relación que tengan con la *Ley de responsabilidades*.

7. La posibilidad de expedir resoluciones vinculatorias.
8. El establecimiento de mecanismos electrónicos para tener la información pública a disposición.
9. Establecer sanciones y responsabilidades contra los servidores públicos que incumplan los términos del Artículo 6º de la CPEUM.

2.5 Sistema Nacional de Transparencia

El SNT aparece por primera vez en el último párrafo de la fracción VIII del Artículo 6⁴⁹ señalado con el objetivo de coordinar las acciones de preservación de los archivos y publicación de la información estadística y geográfica a nivel nacional y estatal.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de Mayo del año 2015, establece en su título segundo, capítulo primero todo lo relacionado con el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

La finalidad del SNT es coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con la Ley General y demás normatividad aplicable.⁵⁰

Según el Artículo 30 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son parte integrante del Sistema Nacional: El Instituto; Los Organismos garantes de las Entidades Federativas; La Auditoría Superior de la Federación; El Archivo General de la Nación, y El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

El Artículo 31 establece en 15 incisos las funciones del SNT, para la presente tesis será importante resaltar las obligaciones que tienen los Sujetos Obligados en el sentido de sistematizar y conservar archivos (V), establecer políticas para digitalizar la información pública y usar tecnologías de información para garantizar el acceso (VII) y establecer programas de profesionalización de los servidores públicos y Sujetos Obligados (X).

El SNT tiene un Consejo Nacional que estará compuesto por el Presidente del Instituto Federal (el IFAI), los titulares de los Organismos garantes, de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Archivo General de la Nación (AGN)

2.6 La Plataforma Nacional de Transparencia

La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) es una de las estrategias digitales que buscan dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 68 de la Ley Federal de

⁴⁹ En la reforma que fue hecha en 2014

⁵⁰ Artículo 28, LGTAIP

Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP), en la que según la propia ley, tendrá que contar con la información completa accesible, publicada y actualizada en tiempo y forma. Ésta será el objeto de análisis.

A partir de los objetivos y plazos planteados por el propio INAI, la PNT no ha logrado cohesionar toda la información ni tampoco garantizar a plenitud el acceso a la información contenida en las plataformas individuales de los sujetos obligados. A partir de los reportes de éstos y de la exploración del sistema, se buscará diagnosticar y proponer soluciones ante la problemática planteada.

Las reformas al Artículo 6º Constitucional fueron progresivamente especificando los *principios* y *ejes* que fueron posteriormente regulados y establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información⁵¹ y después, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁵² así como la normatividad en los diferentes estados, se analizarán las obligaciones y especificaciones en cada una de estas.

Una de las principales estrategias fue llevar a cabo una difusión *proactiva* de la propia información; para ello, se estableció la necesidad de tornar eficiente el uso de las plataformas digitales como medio de publicación⁵³ como se verá a continuación.

2.6.1 En la LGTAIP

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública estableció la aparición la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) por primera vez en cuatro artículos que componen al título tercero, en el cual se compromete a los Organismos garantes a que desarrollen, administren, implementen y pongan en funcionamiento un portal en el cual cumplan con procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la Ley⁵⁴.

Los sistemas a implementar son los siguientes cuatro:

1. Sistema de solicitudes de acceso a la información
2. Sistema de gestión de medios de impugnación
3. Sistema de portales de obligaciones de transparencia
4. Sistema de comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados.⁵⁵

⁵¹ Publicada originalmente en el Diario Oficial de la Federación el 04 de Mayo del 2015.

⁵² Publicada originalmente en el Diario Oficial de la Federación el 09 de Mayo del 2016.

⁵³ Christian Laris (Cutiño C. L., 2016) apunta en la pp. 143 lo siguiente: “A diferencia de la *Transparencia Proactiva*, está la *Transparencia Reactiva*, la cual se puede definir como el Derecho de todas las personas a solicitar a los funcionarios o servidores públicos Información sobre sus actividades y algún documento que ellos tengan en su poder, y el Derecho a recibir una respuesta”. En la LGTAIP se puede encontrar las regulaciones respecto a la *proactividad* del Artículo 56 al 58.

⁵⁴ LGTAIP – Art. 49

⁵⁵ LGTAIP – Art. 50

El trabajo de los Organismos garantes es promover la publicación de la información y el Sistema Nacional de Transparencia está obligado a garantizar la estabilidad y seguridad de la plataforma, promoviendo la homologación de procesos y la simplicidad del uso de los sistemas por parte de los usuarios⁵⁶.

El primer artículo del título quinto, capítulo primero en el que se establecen las Disposiciones generales de las obligaciones de transparencia establecen al Internet y a la PNT como prácticamente el único espacio donde estará “a disposición” la información que se establece en la ley (que posteriormente se extenderá a lo largo del Artículo 70) y terminará señalando que los Organismos garantes serán los responsables de verificar qué rubros aplican para las páginas de internet para aprobar, de forma fundada y motivada, que cumplan con las fracciones que le aplican a cada Sujeto Obligado.

Otro artículo importante en la ley es el artículo 86 contenido en el Capítulo VI que establece la verificación de las obligaciones de transparencia, ahí se señala que los organismos garantes deberán llevar a cabo una vigilancia oficiosa que revise de forma aleatoria o muestral y periódica el portal de los sujetos obligados o de la PNT y en caso de incumplimiento -no tener publicada la información que establece la ley-, el Artículo 90, 91 y 92 establecen que se podrá llevar a cabo una denuncia y el mecanismo para llevarla a cabo.

Para llevar a cabo una solicitud (y debido a las controversias que se habían presentado en los estados por la diversidad de los requisitos⁵⁷) se estableció que los únicos datos obligatorios deberán de ser Nombre, domicilio, descripción de la información, datos para facilitar la búsqueda de la misma y la modalidad para otorgar la información⁵⁸. A partir de ahí los Sujetos Obligados deben entregar la información pertinente o justificar las causas por las que no se está brindando la información (en el caso de que dicha información esté señalada como clasificada y el Comité de Transparencia deberá ratificar, modificar o revocar la clasificación).

La PNT será la responsable de informar respecto al proceso en el que vaya cada petición o recurso.

2.6.2 En la LFTAIP

El artículo 11 de la LFTAIP establece entre sus obligaciones: promover la generación, documentación, y publicación de la información en formatos abiertos y accesibles, fomentar el uso de tecnologías de la información para garantizar la transparencia, el derecho de acceso a la información y la accesibilidad a éstos; así como promover la digitalización de la información en su posesión y la utilización de las tecnologías de

⁵⁶ LGTAIP – Art. 52

⁵⁷ Este tema se abordó puntualmente a lo largo del segundo capítulo de la presente tesis

⁵⁸ LGTAIP Art. 123

información y comunicación, de conformidad con las políticas que al efecto establezca el Sistema Nacional.

Las políticas implementadas para tener un Gobierno Abierto están definidas desde el artículo 66 de la ley y establece que deben de conducirse de forma transparente, se deben generar las condiciones que permitan que permee la participación de ciudadanos y grupos de interés, se establece la necesidad de crear mecanismos para rendir cuentas y promover la eficacia del trabajo como del propio desempeño. Es trascendente porque como competencias del Gobierno Abierto, el artículo 67 establece en su inciso F: “Desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permiten la interacción ciudadana con las Cámaras de Congreso” y el inciso D complementa al señalar que es necesario “Implementar plataformas electrónicas y otras herramientas que permita la interacción de la sociedad frente a la actuación jurisdiccional”.

Para verificar que las obligaciones en temas de transparencia se estén cumpliendo, el Capítulo III del título tercero establece en el artículo 79 lo siguiente:

Las acciones de vigilancia a que se refiere este Capítulo, se realizarán a través de la verificación virtual. Esta vigilancia surgirá de los resultados de la verificación que se lleve a cabo de manera oficiosa por el Instituto al portal de Internet de los sujetos obligados ó de la Plataforma Nacional de Información, ya sea de forma aleatoria, muestral o periódica.

Estas evaluaciones serán trascendentes pues constituirán parte fundamental del cuarto capítulo. Respecto al procedimiento de acceso a la información, el título quinto, capítulo primero establece la forma conducente mediante la cual se puede acceder a la información deseada (la Plataforma Nacional es solamente una alternativa, otras son el correo electrónico, postal, mensajería, telégrafo o incluso verbalmente).

Finalmente, el Título Sexto establece las “Medidas de apremio y sanciones” en el caso de que no haya un cumplimiento de la entrega de la información así como la posterior publicación de dichas fallas en la propia PNT.

2.7 Normatividad en el estado de Querétaro

La Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro -CEIG en un inicio- fue uno de los organismos pioneros en esta materia en el país; aunque se aprobó en 2002 por la LIII Legislatura del Estado de Querétaro fue instalada hasta el 1 de abril del año 2003 (aún antes que el organismo nacional, el IFAI) y fue uno de los primeros estados en tener una ley estatal publicada en una lengua madre.⁵⁹ También Querétaro puede presumir haber creado una de las

⁵⁹ La Ley Estatal de Acceso a la Información Gubernamental del Estado de Querétaro, el 26 de Septiembre del año 2002 fue traducida al Otomí o Ñhahño.

primeras comisiones de transparencia civiles o ciudadana: la Comisión de Transparencia del Municipio de Querétaro (Hernández, 2011, p. 278).

En 2008 y con la excusa de que “presentaba baja productividad”⁶⁰ se presentó una iniciativa en la LV Legislatura para reformar el Artículo 33 de la Constitución Política del Estado en el cual se intentaba fusionar la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Comisión Estatal de Información Gubernamental. Un mes después de que fuera promulgadas las reformas, la Procuraduría General de la República promovió una acción de inconstitucionalidad⁶¹

La Suprema Corte determinó⁶² que no era procedente sumar otro Órgano al establecido expresamente para garantizar el Derecho de Acceso a la Información, por lo que el tercer punto resolutivo de la sentencia expresó lo siguiente:

TERCERO.-Se declara la invalidez de los siguientes artículos de la Constitución Política del Estado de Querétaro: 32, párrafo segundo, exclusivamente en la porción normativa que dice: "... previa autorización de la Legislatura del Estado, con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes."; 33, pero sólo en las porciones normativas que dicen, en su párrafo primero, "... y Acceso a la Información Pública" y "... y de acceso a toda persona a la información pública ...", y, en su párrafo segundo "... y Acceso a la Información Pública ...", y 35, fracción III, párrafo primero, pero sólo en la porción normativa que dice: "... correspondiendo dicho cargo al regidor electo mediante el principio de representación proporcional del partido político que haya sido la primera minoría en la elección y a los que elija el Ayuntamiento de entre sus regidores"; preceptos todos ellos reformados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicho Estado "La Sombra de Arteaga" el treinta y uno de marzo de dos mil ocho, así como la del artículo sexto transitorio de este último decreto, pero sólo en la porción normativa que dice: "La Comisión Estatal de Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública entrará en funciones en los términos descritos en el artículo 33 de la presente Constitución, a más tardar al concluir el periodo de los actuales comisionados de la Comisión Estatal de Información Gubernamental."; y se declara también la invalidez del artículo 101, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, pero sólo en la porción normativa que dice: "... previa aprobación de la Legislatura del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes." reformado mediante decreto publicado en el mismo órgano informativo el once de abril de dos mil ocho.

⁶⁰ (InfoQro, 2017)

⁶¹ Número 76/2008

⁶² Se puede consultar por internet el expediente resuelto 76/2008 aquí: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=21405&Clase=DetalleTesisEjecutorias>

Según Laris Cutiño, Querétaro hasta antes de la Reforma del 7 de febrero del 2014 quedó en falta debido a que “No establece ni regula la conservación de Archivos Administrativos actualizados, lo cual contraviene la fracción V del Artículo 6º Constitucional que establece la obligación de preservar los documentos en Archivos actualizados” (Cutiño, 2006, pp. 44-45), peor aún, según Miguel Carbonell la fusión de estos dos órganos era absurda porque “Las comisiones de Derechos Humanos conocen de quejas en contra de autoridades solamente. No tienen competencia alguna en contra de actos de particulares” (Carbonell, 2011, p. 89).

Para el año 2015 el ejecutivo promulgó la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información lo que provocó que hubiera modificaciones en todos los organismos estatales; entre los cambios establecidos por la LVIII Legislatura estuvo el cambio de nomenclatura por lo que se denominó desde julio de 2016 “Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro” aunque el pleno de dicho organismo decidió denominarlo InfoQro con el fin de impactar entre la sociedad impactar entre la sociedad y porque el nombre legal resultaba largo y no tenía un acrónimo fonéticamente atractivo (InfoQro, 2017). El slogan seleccionado para InfoQro fue: “Transparencia es democracia”.

CAPÍTULO 3: INFORMACIÓN, TECNOLOGÍA Y ÉTICA; DEFINICIONES, MARCO HISTÓRICO Y PRINCIPALES CONSIDERACIONES.

3.1 Conceptos básicos sobre las tecnologías digitales.

Es importante hacer la distinción entre los avances tecnológicos y los cambios generados por los avances tecnológicos; es decir, conforme la digitalización de la información comenzó a extenderse a finales del Siglo XX y a principios del Siglo XXI en algunos nodos especializados en diversas partes del mundo, la iniciativa privada y algunos gobiernos comenzaron la migración de toda su información en búsqueda de una preservación digital^{63,9}

(Floridi, 2010) en *Information: a Very Short Introduction* señaló que la humanidad acumuló –hasta el año 2003- la asombrosa cantidad de 12 *exabytes*⁶⁴ de datos almacenados en discos duros. En el segundo capítulo de su libro, Christian Laris señala que de 2006 a 2010 la información digital creció exponencialmente pasando de 161 *exabytes* a 198 *exabytes* por lo que pronto nos estamos acercando a una nueva forma de medir: “*zettabits*” es decir, 1,000 *exabytes*. (Cutíño, 2006).

El problema principal relacionado con la producción de documentos digitales radica en que la tecnología avanza tan rápido como los formatos en los cuales se preservan: “No obstante, existen graves problemas para mantener utilizable y disponible ese patrimonio digital cada vez más importante. Los medios que empleamos para guardarlo y almacenarlo son inestables y la tecnología necesaria para tener acceso a él es cara, rápida y constantemente superada por otras más nuevas. Cuando las tecnologías caducan, con ellas se pierde también el acceso al patrimonio digital que permitían” (Natividad, 2015). La UNESCO incluyó entre las resoluciones de su reunión trigésima segunda, una carta titulada “Carta sobre la preservación del patrimonio digital”⁶⁵ en el cual define un par de conceptos trascendentes para la presente tesis:

- Patrimonio digital: “Recursos únicos que son fruto del saber o la expresión de los seres humanos. Comprende recursos de carácter cultural, educativo, científico o administrativo e información técnica, jurídica, médica y de otras clases, que se generan directamente en formato digital o se convierten a éste a partir de material analógico ya existente.”⁶⁶
- Acceso al patrimonio digital: Acceso equitativo y no sujeto a requisitos poco razonables, debe garantizar la protección de la información delicada o de carácter privado ante cualquier intrusión. Es deber del Estado trabajar para

⁶³ “Se puede entender por preservación digital la preservación de los artefactos físicos mediante su digitalización, pero también la preservación de los propios recursos digitales. La digitalización de materiales originales valiosos es, a menudo, realizada con dos propósitos: brindar un mejor acceso a esos recursos mediante copias digitales, y mejorar la preservación de los originales” (Bría & Sánchez, 2003) pp.2

⁶⁴ 1 *exabyte*= 10¹⁸ bytes

⁶⁵ (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura., 2003)

⁶⁶ *Ídem*. Pp 80.

otorgarle un contexto jurídico y equilibrado entre los derechos de copyright y el interés público para su consulta.⁶⁷

- Materiales digitales / Objetos digitales / Recursos digitales: Término preferido para englobar los diferentes elementos constitutivos del patrimonio digital en general. Pueden ser textos, base de datos, imágenes fijas o en movimiento, grabaciones sonoras, material gráfico, programas informático o páginas Web, entre otros muchos formatos posibles dentro de un vasto repertorio de diversidad creciente. A menudo son efímeros, y su conservación requiere un trabajo específico en este sentido en los procesos de producción, mantenimiento y gestión⁶⁸.
- Preservación digital: Designa los procesos a que se recurre con objeto de conservar la información de cualquier otro tipo de patrimonio existente en forma digital. Este término no se refiere al uso de imágenes digitales o de técnicas de captura para hacer copias de elementos no digitales, inclusive si éstas se realizan con fines de preservación.⁶⁹
- Programa de preservación: Conjunto coherente de disposiciones tomadas para preservar materiales digitales. Se prefiere evitar usos como archivo digital y depósito ó almacén digital para evitar ambigüedades.
- Soportes de documentos digitales: Disquetes (o discos flexibles), discos magnéticos, cintas magnéticas, discos ópticos (Cd-Rom y DVD), memorias USB, tarjetas SD, ordenadores, tabletas y teléfonos móviles y servidores informáticos (lo que comúnmente conocemos como “la red” ó “Internet”). (Natividad, 2015)

Respecto al último punto, el reto de la preservación entre los materiales tradicionales y los recursos digitales que presenta Natividad Garazi, están divididos de la siguiente manera:

MATERIALES TRADICIONALES	RECURSOS DIGITALES
Son objetos “fijos, estables y duraderos”	Vulnerabilidad de los datos digitales
Deterioro lento	Deterioro rápido de los soportes
Son portadores de sus propios metadatos	No son reconocibles por su observación, necesitan
Se deben guardar junto a su portador	Deben gestionarse separadamente de sus
Tienen valor como objeto	No tienen valor como objeto
Costes preservación bajos a medida que pasan los años	Costes preservación altos debido a la migración de

Fuente: (Natividad, 2015)

Los retos en los países con un nivel menor de desarrollo tecnológico son todavía mayores. Según los datos del *World Information Technology and Service Alliance*

⁶⁷ *Ídem*. Pp.81

⁶⁸ *Ídem*. Pp.80

⁶⁹ *Ídem* pp.105

(WITSA), para el año 2005 Brasil, México y Argentina concentraban tres cuartas partes del gasto de la región en software y no obstante, todavía se encuentran muy lejos de potencias como Estados Unidos, China y Rusia; datos como el del Barómetro Semestral de Descargas de Software⁷⁰ señalaron en 2014 que el 34% de las descargas en su sitio correspondían a software producido por EUA (lo que representa un 26% de las descargas globales), China sigue con un 9% y Rusia con un 7%, a ellos le sigue la Unión Europea que concentra el 21%, el único país de América Latina que aparece en la lista es México que aunque tiene un desarrollo menor de software, logra volúmenes de descargas significativos (cerca de un 8%) al lograr segmentar mejor su mercado y llegar al consumidor final con mucha mayor precisión.

Los retos específicos para el acceso a la tecnología –y por lo tanto, a la información digital- serán tratados en el siguiente apartado.

3.1.1 La brecha digital en América Latina

El libro *Repensar América Latina* (Delich, 2004), en el Capítulo 3 *La revolución Industrial* se hace una cita a Raúl Prebisch: “La estructura social prevaleciente en América latina opone un serio obstáculo al progreso técnico y, por consiguiente, al desarrollo económico y social.” (Prebisch, 1963, p. 85). En este apartado llamado *El orden del desorden*, Francisco Delich comparte algunas conclusiones ante el fracaso del modelo ISI, pero más que nada se plasma el fracaso en el que los Estados Latinoamericanos se ven inmersos hoy en día:

La transición tenía dos orillas, la del origen (sociedad tradicional y bajo grado de desarrollo) y también el punto de llegada (sociedad moderna, sociedad desarrollada). El nuevo siglo reconoce el punto de partida, el colapso del modelo ISI y la modernidad acreditada, pero no reconoce una meta, un proyecto unificador, una utopía integradora. Por el momento. El Futuro se construye más cerca de la fatalidad, de la imposición de una lógica enajenada que de un mundo mejor, más justo y solidario. Por el momento. (Delich, 2004, p. 100)

El informe sobre la Brecha Digital que realizó la Asociación Latinoamericana de Integración, que corre en el mismo sentido, descubrió el que los rumbos perdidos en tecnológicamente hablando se deben a la deriva que existe en materia económica:

...se demostró que existe una fuerte relación entre el ingreso per cápita y las variables TIC. Pudo obtenerse una trayectoria de evolución de esas variables, estableciéndose que existe un nivel esperado de difusión de las TIC de acuerdo al nivel de ingreso per cápita, de forma tal que la distancia que existe entre lo proyectado teóricamente y lo esperado de acuerdo al nivel de ingreso per cápita de los ciudadanos del país, es lo que se ha denominado como "Brecha Digital Pura (ALADI, 2003, p. 7).

⁷⁰ Información proveniente del portal uptown.com

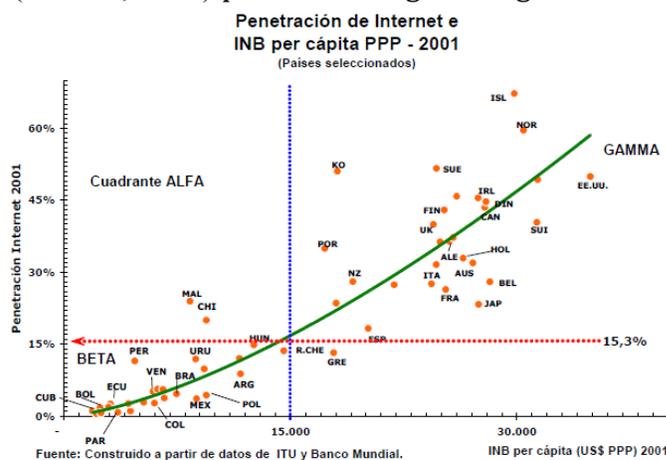
Para acceder a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's), se necesita dotar de infraestructura en el ramo tecnológico que provea no solamente redes a un costo accesible y de buena calidad, sino también que llegue a toda la ciudadanía en las áreas rurales y urbanas.

Uno de los retos de los gobiernos latinoamericanos -en términos cualitativos- ha sido el del acceso a la información y comunicación. Existen zonas incomunicadas y todavía en la primer década del Siglo XXI, la mayoría de la población no tenía acceso a Internet: en 2011 en el América del norte el 78.3% de la población contaba con acceso, hoy en día la cobertura es del 95%, en Centro América y el Caribe no llegaba ni al 28% y en la actualidad es de 61% en Centroamérica y del 47.5% en el Caribe, en Sudamérica la cifra no rebasaba el 40% y en la actualidad es del 71.8%.⁷¹

En el sentido tecnológico y digital, el proceso de cambio entre la Sociedad Tradicional al de la Sociedad Capitalista vino a ser muy desigual debido a la segregación por conveniencia e implementándolo en las grandes urbes debido a su bajo costo económico y a las ganancias exorbitantes que le presentaba. Este proceso generó monopolios tecnológicos en todas partes del mundo, pero sobretodo en los países subdesarrollados debido al alto costo que representaba invertir en el rubro.

El resultado en términos tecnológicos fue el rezago de los países subdesarrollados. Según la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) las patentes en términos tecnológicos de los países Latinoamericanos son mínimas. En Japón y EUA en el año dos mil se realizaban cerca de 125,000 patentes cada uno, la Unión Europea contribuía con 235, 000 en conjunto, en México -el país con un mayor número entre los miembros de la ALADI- se realizaban apenas 5,000 mientras que otros, como Uruguay, apenas llegaban a las 140.⁷²

El estudio de la (ALADI, 2003) presenta la siguiente gráfica elaborada a principios de siglo:



⁷¹ Cifras consultadas en <http://www.internetworldstats.com/stats2.html> estudios realizados por Miniwatts Marketing Group 2018.

⁷² <https://www.wipo.int>

Para medir la brecha digital, se determinaron niveles de penetración esperados de las variantes TIC y éstos fueron:

- 1.-Telefónica: 84.6 por cada 100 habitantes.
- 2.-Densidad de computadoras: 15.4 por cada 100 habitantes.
- 3.-Internet: 15.3% de la población.

La mayoría de los países Latinoamericanos se encuentran muy por debajo en todos los rubros.⁷³ No obstante, es importante señalar que el costo por el acceso al Internet – incluso sin considerar previamente el gasto para adquirir un equipo y la infraestructura necesaria para poder mantenerlo- es superior al de otros países y pese a ello, la velocidad de navegación es ínfima a comparación de los países desarrollados: entre ellos destaca Hong Kong con un promedio de 474.3, seguido por Islandia, Suecia, Holanda y Suiza. El primer país del continente que aparece es Puerto Rico con un promedio de 61.3 en el lugar 14, EUA se encuentra en el lugar 26 con un promedio de 29.0. De ahí los demás países aparecen en el siguiente lugar:

RANK ECONOMY VALUE	COUNTRY/	International bandwidth (kb/s)/capita 2010	Internet
47 Uruguay.....11.0		84 México2.3	
49 Argentina.....9.9		87 Ecuador.....1.7	
51 Panamá9.1		92 Nicaragua0.9	
55 Chile8.6		93 Bolivia....0.9	
65 Brasil5.1		95 Paraguay0.8	
67 Costa Rica.....4.6		96 Honduras.....0.7	
70 Colombia.....3.7		102 Guatemala.....0.4	
75 Perú.....2.9		111 El Salvador0.2	
79 Belice2.6		138 Haití.....0.0	
81 Venezuela.....2.4			

*Fuente: World Economic Forum- The Global Competitiveness Report 2011-2012. Elaboración Propia.

El alto costo, las malas condiciones en las que se encuentran los servicios, la pobreza, la mala calidad educativa así como la poca inversión ha evitado la formación de lo que se conoce como *Cluster Development*, es decir polos de desarrollo industrial y tecnológico. No es gratuito que el país más pobre de América, Haití, aparezca en el lugar 138 de un listado de 142 países.

3.2 Ética y Tecnología

La palabra ética proviene del griego *ethos* y podríamos traducirla como “carácter”. En un diccionario común la palabra suele estar definida como el “Conjunto de rasgos y modos de comportamiento que conforman el carácter o la identidad de una persona o

⁷³ Se pueden ver el resto de los resultados en (ALADI, 2003 p.32-40)

una comunidad.”, el Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales señala que el concepto es “Parte de la filosofía que trata la moral” (Ossorio, 1974, p. 389), con esta definición parecería coincidir Maria Elena Álvarez agregándole un cierre muy aristotélico; las reglas, los comportamientos y las formas de vida están orientadas a realizar uno de los valores fundamentales de la existencia: lo bueno. (Vicencio, 2005, p. 21)

Las sociedad está basada en un conjunto de reglas no escritas y que suelen tener implicaciones más allá de lo punible; hombres y mujeres se pueden relacionar básicamente por ser seres éticos; “Así considerada, la ética es el nexos con el Estado, porque solamente en él, el hombre puede desenvolver sus cualidades sociales” (Amigo, 1986, p. 55).

¿Cuáles son, entonces, las condiciones morales que le permiten a una persona actuar éticamente? Si bien las normas morales representan a una sociedad en un tiempo y una región en específico, se debe tomar en cuenta las opiniones de (Vasconcelos, 1932) y de (Tostado, 1999) cuando dicen que los valores de interés colectivo que llevan a la trascendencia de una sociedad son los verdaderos ejes éticos para que una persona – ergo, una sociedad- logre alcanzar un desarrollo pleno.

Los avances tecnológicos de finales del Siglo XX y principios del Siglo XXI han sido vertiginosos y contrastantes; las ciencias aplicadas han trastocado el estilo de vida de millones de personas, pero no han sido acompañadas de discusiones filosóficas de la misma magnitud en las ciencias sociales, por lo que las reflexiones en torno al impacto de las primeras en la realidad social es un tema constantemente aplazado.

Yolanda M. Guerra cita a Luciano Floridi (2006) sobre el concepto de ética de la información: “...sugiere que existe algo más elemental que la vida, a saber; el ser- es decir, la existencia de todas las entidades y de su ambiente global- y algo más fundamental que el sufrir, es decir, la entropía. (...) la EI mantiene que el ser/información manifiesta una responsabilidad intrínseca (...)” (García, 2010, p. 60) es decir, la *tecnoética* viene a ser el estudio relativamente reciente de las formas en la que se utiliza la información y cómo se busca que prevalezca el bienestar de los seres humanos frente al desarrollo tecnológico.

Asimismo, el impacto de la nanotecnología y biotecnología ha cambiado la forma en la que se puede comprender al mundo y las aplicaciones prácticas de dichas ramas de la ciencia han establecido nuevos paradigmas en todos los campos, no obstante, en el estudio de la ética no han avanzado con la misma celeridad y mientras millones de usuarios pueden acceder todos los días a estas innovaciones tecnológicas, no existen aún suficientes debates para el uso responsable de la misma. Carl Mitcham en su “Enciclopedia de Ciencia, Tecnología y Ética” señala:

La mayoría de los casos en ética de la ingeniería se han centrado en las decisiones individuales de los ingenieros en el contexto de situaciones particulares, pero el efecto de la tecnología en la sociedad tiene, a menudo, una

función más amplia en temas de política social; algunos lo han llamado “cuestiones macro” en oposición a “cuestiones micro” (Herkert 2001). Las profesiones relacionadas con lo legal y la medicina hacen a menudo, lineamientos políticos en su área de experiencia. Los ingenieros, quizá porque no son una profesión unificada ante los ojos de la sociedad, tienen muchos menos debates visibles relacionados con la tecnología. A la luz de la responsabilidad de los ingenieros; ¿Cuáles son sus responsabilidades específicas con respecto a la seguridad, la salud y el bienestar del público? (Mittham, 2005, p. 630)⁷⁴

Y es que en temas relacionados con la preservación de la vida, la clonación, la experimentación con drogas de todo tipo, así como la privacidad y la seguridad de los datos de millones de usuarios todavía la comunidad científica está debatiendo y estableciendo protocolos que muchas veces se ven superados por el propio avance de la ciencia. Javier Echeverría señala:

En resumen,, la emergencia de la tecnociencia ha traído consigo la aparición de un nuevo ámbito de reflexión moral, la tecnoética, cuyas tres principales ramas son la nanoética, la infoética y la bioética. Desde un punto de vista cronológico, ésta última fue la primera en surgir... Los experimentos de los nazis con seres humanos en los campos de concentración y los debates sobre los límites de la vida (aborto, eutanasia) fueron otros motores de la reflexión bioética, pero hay que resaltar la importancia que en su desarrollo tuvo el pensamiento jurídico, y en particular la jurisprudencia norteamericana (Echeverría, 2010, pp. 3-4).

A partir del desarrollo de las tecnologías informáticas, la infoética cuestiona el uso de la información privada de los usuarios, puja por la apertura del mundo digital para todas las personas y la reducción de la brecha digital. Para Luciano Floridi la “Ética de la Información” debería encargarse de temas como: “la imputabilidad (*accountability*), la responsabilidad (*liability*), la legislación sobre la calumnia, el testimonio, el plagio, la publicidad, la propaganda, la desinformación y, en un sentido general, las reglas pragmáticas de la comunicación” (Floridi, 2006) Debido a la trascendencia e implicaciones prácticas, muchos gobiernos están empezando a tener organismos especializados en dichos temas.

En 2017 el Reino Unido, por ejemplo, anunció una consulta para recabar información y poder financiar un Centro de Ética e Innovación de Datos⁷⁵ (CDEI) a cargo de la Secretaría de Estado para lo digital, la cultura, los medios y el deporte⁷⁶. El CDEI tiene como finalidad establecer estrategias para poder maximizar los beneficios que ofrece la tecnología y regular el uso de los datos de las personas. Dicho centro buscará realizar investigación para establecer límites y principios éticos y poder aplicarlos

⁷⁴ Traducción del autor

⁷⁵ Center for Data Ethics and Innovation <https://www.gov.uk/government/groups/centre-for-data-ethics-and-innovation-cdei>

⁷⁶ Secretary of State of Digital, Culture, Media and Sport.

para “diagnosticar enfermedades y generar productos farmacéuticos, enfrentar desafíos sociales como el cambio climático, optimizar infraestructura energética, mejorar los servicios de transporte, automatizar procesos en las fábricas para generar mayor eficiencia y mejorar los servicios públicos” pero también establecer “las medidas necesarias para generar confianza y permitir la innovación en tecnologías basadas en datos” (Consultation, 2018, pp. 3-9)⁷⁷.

Los resultados de la consulta llevada a cabo a finales de 2017 y principios del 2018 establecieron la necesidad de reglas claras y una ética en el uso de los datos y la inteligencia artificial ya que no es un problema únicamente que involucre la vida cotidiana de la ciudadanía sino que con todos los movimientos de la economía vía internet, no solamente empiezan a existir nuevos problemas relacionados con el uso de la información sino que trastoca la vida de las empresas, la academia y de los gobiernos en general. Los primeros tres objetivos que se plantearon fueron:

1. Analizar y anticipar brechas que afecten la gobernabilidad.
2. Acordar y articular buenas prácticas para el uso ético e innovador de los datos.
3. Recomendar al gobierno políticas específicas de regulación.⁷⁸

El documento resultado del diagnóstico es importante porque señala que hoy en día la información puede ser usada para **“influir o manipular las decisiones que tomamos... desde los productos que compramos a las noticias que leemos”** ya que el uso de los datos “...genera un significativo número de consumidores, valores, riqueza y perspectivas... Las empresas tienen un poder sin precedentes para influir en los comportamientos y cómo se moldea nuestra sociedad”.⁷⁹

3.3 Las TIC's y la seguridad informática.

Se suele partir de la perspectiva de que las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC's) son un gran instrumento que puede generar grandes cambios en la manera en la que se conducen los gobiernos, no obstante, hay que tener un juicio mesurado respecto al uso de las mismas en la administración pública. Por un lado, es sabido que las TIC “...son un importante factor habilitador del crecimiento, ya que mejoran la eficacia e incrementan la productividad, especialmente en las pequeñas y medianas empresas (Pymes)” (Voutssás J. , 2013, p. 91), no obstante, el estudio empírico presentado por Vicente Piña y Lourdes Torres en el que analizan dos gobiernos de Norteamérica (Canadá y EUA), Australia y Nueva Zelanda así como a quince países de la Unión Europea, muestran que las TIC's no promueven una rendición de cuentas –particularmente financiera- más allá de lo que establecen sus propios marcos jurídicos y si bien los ciudadanos pudieron localizar y descargar la información requerida, la interacción entre ciudadanía y gobierno era muy escasa por la construcción de los propios sitios web, al parecer la tecnología no es un factor

⁷⁷ Traducción del autor.

⁷⁸ *Ídem* pp. 4-5 Traducción del autor. Dichos objetivos están descritos con mayor extensión en la página 14.

⁷⁹ *Ídem* pp. 6-7 Traducción del autor, negritas del texto original.

fundamental que provoque cambios en los estilos de gobierno. (Vicente Piña, Lourdes Torres, Basilio Acerete, 2007, p. 600).

Es así que las TIC's pueden generar efectos positivos en la economía aunque no necesariamente brindan beneficios directos a la administración pública a menos que sean correctamente enfocados en la ley:

Las aplicaciones TIC son potencialmente importantes para las actividades y servicios gubernamentales, la atención y la información sanitaria, la educación y la capacitación, el empleo, la creación de empleos, la actividad económica, la agricultura, el transporte, la protección del medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, la prevención de catástrofes y la vida cultural así como para fomentar la erradicación de la pobreza y otros objetivos de desarrollo acordados. Las TIC también deben contribuir al establecimiento de pautas de producción y consumo sostenible y a reducir las barreras tradicionales, además de ofrecerles a todos la oportunidad de acceder a los mercados nacionales y mundiales de manera más equitativa. Sus aplicaciones deben ser fáciles de utilizar, accesibles para todos, asequibles, adaptadas a las necesidades nacionales en materia de idioma y cultura, y favorables al desarrollo sostenible. A tal efecto, las autoridades nacionales deben desempeñar una importante función en el suministro de servicios de TIC en beneficio de sus poblaciones. (Voutssás J. , 2013, p. 92)

La implementación de sistemas computacionales que permitan el acceso a la información es un proceso gradual y complejo; por un lado, se necesita garantizar la comprensión del propio sistema y la seguridad del mismo para poder entregar información auténtica, para ello es necesario "...transferir los materiales correctamente preparados, junto con la documentación o los metadatos asociados a ellos, a un sistema archivístico de almacenamiento digital, de forma tal, que puedan ser procesados sin riesgo de pérdida de datos o por cambios tecnológicos." (Voutssás J. , 2013, pp. 85-86).

Hoy en día, la mayor parte de los documentos producidos por los gobiernos se encuentran almacenados en la red y en servidores que cada vez incrementan más su capacidad de procesamiento, no obstante, la dependencia tecnológica de los países subdesarrollados también ha comenzado a obligar a pensar en que se puede tratar de un asunto de seguridad nacional. En ese sentido Voutssás define la seguridad informática como: "el proceso de establecer y observar un conjunto de estrategias, políticas, técnicas, reglas, guías, prácticas y procedimientos tendientes a prevenir, proteger y resguardar de daño, alteración o sustracción a los recursos informáticos de una persona y que administren el riesgo al garantizar en la mayor medida posible el correcto funcionamiento ininterrumpido de esos recursos" (Voutssás J. , 2013, p. 122).

Los principales riesgos a la información se pueden clasificar de la siguiente manera⁸⁰:

⁸⁰ *Ídem* pp.125

- Amenazas informáticas: Malware (software malicioso para dañar los sistemas), pérdidas de información, acceso no autorizado a documentos personales, intrusión a equipos de cómputo, *phishers* (robo de identidad), mercadotecnia invasiva (*spam*), nuevas tecnologías de decodificación y encriptamiento.
- Vulnerabilidad informática: Fallas de origen del programador, confianza en dispositivos de seguridad, falta de seguimiento de los procedimientos de seguridad, nula administración de los activos informáticos, cambio frecuente de nuevas plataformas, planes de contingencia nulos, ignorancia y negligencia del usuario, equipos y redes muy viejas, falta de concientización de las personas sobre el tema de la seguridad.
- Impactos: Destrucción de un patrimonio documental, disrupción en las rutinas operativas, pérdida en la privacidad al momento del registro e incremento sensible de gastos de seguridad.

En México para proteger la información se promulgó la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares y la Ley General de Protección de Datos en Sujetos Obligados, pero ambas leyes serán analizadas con más detalle en el último apartado del presente capítulo.

3.3.1 El principio de máxima publicidad.

Cuando se estableció en el artículo 6º constitucional que la información en posesión del gobierno debería ser pública y las personas deberían tener acceso a las mismas, se estableció en el apartado A, inciso I que “en la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”. La interpretación de dicho principio merece algunas consideraciones previas; hay cinco variables que distingue Jaime Cárdenas en “Los principios y su impacto en la interpretación constitucional y judicial” (Gracia, 2002, pp. 92-93) respecto a la diferencia entre principio y regla:

1. Los principios tienen una composición fluida, vaga y determinada.
2. Los principios son más generales y se dirigen a actitudes y no a comportamientos.
3. Los principios no poseen la estructura lógica en la que están establecidas las reglas ni está restringida a ningún ámbito específico.
4. Los principios están distinguidos por su carácter fundamental del cuál derivan otras normas.
5. Los principios no pueden ser interpretados de manera literal.

Los principios son el norte que indican de qué manera tiene que ser aplicada la regla por lo cuál, ambos indican la forma en la que tienen que aplicarse las diferentes normas. Fausto Kubli-Gracia señala con respecto al principio de Máxima Publicidad que detrás de él hay otros dos principios; el llamado *pro homine* y el denominado *pro persona* (Kubli-García, 2010, p. 852), es decir, implica “...que la interpretación jurídica siempre debe buscar el mayor beneficio para el hombre, es decir, que debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos

protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio” (Ídem. P. 853)

El trabajo cotidiano del Estado genera grandes volúmenes de información; su trabajo debe ser lograr almacenar y sistematizar la información disponible para que esté disponible para ser consultado por cualquier ciudadano, en un segundo término, debe proveer información fiable a medios de comunicación para que éstos lleven a cabo sus labores cotidianas así como hacer recomendaciones, informar sobre política pública e incentivar la participación ciudadana y finalmente, en una tercera instancia, debe proteger la información privada de la ciudadanía para evitar que se haga mal uso de los datos sensibles de las personas.

Kubli-García retoma a (Ayllon, 2008) para identificar algunas de las implicaciones que tiene el principio de máxima publicidad (Ídem. P. 860):

- Opera para la información en posesión de entidades públicas, no así tratándose de datos personales.
- Está dirigido a todas las autoridades, esto es, al Poder Legislativo, en la entrega de información y en su función de elaborar normas, al Poder Judicial, en la entrega de información y en la aplicación del principio en que esté involucrado el derecho de acceso a la información; al Poder Ejecutivo, órganos autónomos y demás sujetos obligados.
- Su vertiente normativa señala que cuando haya dos normas que regulen el acceso a la información pública, se optará por la norma que más favorezca a la divulgación de la información.
- Su vertiente interpretativa tiene lugar cuando a alguna norma se le puedan atribuir varios sentidos, por lo que se aplicaría el sentido que más favorezca a la publicidad.

Ahora, la ley tiene que contemplar que es imposible asumir los costos que implicaría preservar todo la documentación digital generada por las diferentes dependencias, es importante establecer criterios respecto a qué material tiene que ser preservado –ó digitalizado, incluso- según “...las políticas de desarrollo de las colecciones y el buen conocimiento de los materiales, su contexto, la comunidad usuaria, etcétera.” (Voutssás J. , 2013, pp. 76-86) Es importante conocer el valor de uso de los datos abiertos.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 3, fracción VI señala que se entenderá por *Datos abiertos* lo siguiente: Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tiene las siguientes características:

- a) Accesibles: Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito;
- b) Integrales: Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios;

- c) Gratuitos: Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna;
- d) No discriminatorios: Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro;
- e) Oportunos: Son actualizados, periódicamente, conforme se generen;
- f) Permanentes: Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto;
- g) Primarios: Proviene de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible;
- h) Legibles por máquinas: Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática;
- i) En formatos abiertos: Los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna;
- j) De libre uso: Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente;

3.3.2 La digitalización y la preservación de la información

En 1978, el presidente del *Council on Library Resources, CLR*, Warren J. Hass, convocó a un grupo especial de estudio a partir de la *Association of American Universities*, en la que trataron el problema del resguardo y preservación de libros del siglo XIX que se encontraban en un estado sumamente delicado; debido a la importancia del tema y a la utilidad de dicha comisión, decidieron establecerla permanentemente y en 1986 se fundó la “Comisión para la preservación y el acceso”⁸¹. A partir de su propuesta y con el apoyo del Fondo Nacional para las Humanidades⁸² se decidió pasar miles de libros a microfilmes.

Inicialmente, dicha comisión buscó digitalizar millones de páginas para poder tener acceso digital a ellas; todavía la popularidad del internet no brindaba la oportunidad de un acceso universal, pero al menos el contenido de la información quedaría intacta. Según (Voutsas J. , 2013), estas organizaciones en 1994 se plantearon cuatro retos principalmente:

1. Definir, estudiar y promover el adecuado uso de las imágenes digitales para su preservación y acceso.
2. Definir y promover métodos y criterios compartidos, para producir, almacenar y distribuir imágenes digitales.

⁸¹ Commission on Preservation and Access (CPA)

⁸² National Endowment for the humanities (NHE)

3. Ampliar la base de materiales preservados en formas de imágenes digitales.
4. Desarrollar y mantener mecanismos fiables que garanticen el acceso generalizado a documentos digitales de imágenes.

El proyecto fue conocido como Federación de Bibliotecas Digitales⁸³, ese fue el primer antecedente del Programa Nacional de Infraestructura y Preservación de Información Digital⁸⁴, dicho programa, comenzado en 1998 busca establecer los requerimientos mínimos para una correcta preservación digital en general.

El presente capítulo ha buscado reflexionar sobre el enorme volumen de información que se está generando día a día y los retos técnicos y logísticos que implica la preservación de la información; ¿quién la está generando?; ¿dónde se está almacenando?; ¿de quién es la responsabilidad de hacerlo?; ¿cómo evitar que la obsolescencia tecnológica acabe con el material que debería ser almacenado para la posteridad?

Miguel Carbonell establece que en temas de archivación:

“...México tiene un enorme retraso ya que tradicionalmente se ha tratado de un tema que no ha generado mayor interés por parte de los responsables políticos. De ahí la importancia de haber incorporado a nivel constitucional el contenido de la fracción V del párrafo segundo del artículo 6, de acuerdo con el cual todos los sujetos obligados a proporcionar información deben preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados. Si este mandato se toma en serio y se invierte tiempo, esfuerzo y dinero en el Sistema de Archivos, es seguro que no solamente mejorará el Acceso a la información, sino muchos otros procedimientos de gestión administrativa que también se verán beneficiados por un buen manejo archivístico” (Carbonell, 2011, p. 87).

El reto no es nada sencillo, (Voutssás J. , 2013) propone agrupar en seis diferentes categorías los factores a considerar en los retos del almacenamiento de la información; factores culturales, tecnológicos, legales, documentales, económicos y sociales. Los agrupa de la siguiente manera:

Factores	Elementos a considerar
Culturales	Falta de sensibilidad respecto al valor histórico del patrimonio documental.
Tecnológicos	Cambio rápido y constante de los dispositivos y aspectos tecnológicos relacionados con la información electrónica. Es un doble reto pensar en la seguridad de la información para que ésta no se sustraiga, destruya o altere.
Legales	Se necesita lograr balances adecuados entre el derecho a la información y la protección de los derechos de autor; la cuestión

⁸³ Digital Libraries Federation(DLF)

⁸⁴ The National Digital Information Infrastructure and Preservation Program (NDIIPP)

	de la distribución y el constante cambio en los <i>copyright</i> a nivel mundial podría hacer que enormes cantidades de información queden perdidas para siempre.
Documentales	El registro y los metadatos agregados a los acervos es fundamental para poder localizar la información con mucha mayor facilidad entre los millones de documentos digitales que se producen todos los días. Establecer metadatos mínimos –y a la vez, óptimos- es fundamental para que la información pueda ser localizada.
Económicos	El costo de preservar la información suele ser elevado; no es sencillo mantenerlos viables y a la vez, disponibles para la mayoría de la población. Discernir qué se tiene que mantener a largo plazo y cómo es una discusión necesaria
Sociales	Los factores sociales tienen que ver con la garantía de acceso a los datos y la usabilidad documental. Preservar y garantizar acceso implica combatir la brecha digital y establecer una serie de <u>bibliotecas digitales para el país.</u>

Fuente: Elaboración propia con información de (Voutssás, 2012)

Para poder hacerle frente al problema, Estados Unidos en el año 2000 legisló la Public Law 106-554:

El objetivo de esta ley ha consistido en desarrollar para beneficio de ésta y futuras generaciones de usuarios, una estrategia para recopilar, archivar y preservar contenido digital, sobre todo el que sólo existe en dicho formato y, por lo mismo, el considerado el más vulnerable.⁸⁵

De la misma manera, el 25 de Junio de 2002 en Europa se creó una resolución titulada: “Conservar la memoria del mañana – Conservar los contenidos digitales para las generaciones futuras”, en el cual reconocen los cambios tecnológicos en temas de archivado digital como el futuro esencial de las colecciones europeas, así como la fragilidad de la información si no es correctamente conservada por lo que propone⁸⁶:

- Estimular el desarrollo de medidas de conservación de la cultura y patrimonio digital así como su accesibilidad mediante:
 - La creación de marcos y mecanismos entre Estados y miembros para cuestiones reglamentarias
 - Apoyo a organismos de conservación (como bibliotecas y museos) para garantizar la preservación a lo largo del tiempo.
 - Examinar infraestructuras organizativas y normas técnicas para tener depósitos de conservación fiables
- Hacer avanzar la protección y la concienciación mediante el intercambio de experiencias, establecimiento de normas y formas de evaluación

⁸⁵ *Ídem* pp. 78

⁸⁶ Resolución 2002/C 162/02 del Consejo de Europa, Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

- Estudiar la inversión adecuada y coste para financiar (de forma pública y privada) la preservación.
- Mejorar los conocimientos básicos para el intercambio de conocimiento.
- Estimular la investigación de problemas y soluciones en el desarrollo de tecnología y aplicaciones experimentales.

Finalmente, es importante recordar que México tiene una variedad cultural y lingüística enorme, se conservan 65 lenguas de grupos originarios y cada uno de estos grupos tienen un legado cultural digno de documentarse y preservarse para la posteridad; las formas de vida, su gastronomía, organización política así como su música y cosmovisión transmitida mediante la expresión oral representan a la diversidad existente, “Como mexicanos deseamos ser integrados al ciberespacio, no homogeneizados en él; son dos cosas muy distintas y la llave maestra para lograrlo es la preservación e integración de nuestro patrimonio cultural el cual, en esencia, se manifiesta en documentos de toda índole: texto, imágenes, sonoros, etcétera.” (Voutssás J. , 2013, p. 95).

3.4 La protección de los datos personales.

Hoy en día los Estados modernos tienen un registro bastante detallado de la ciudadanía; cualquier trámite gubernamental de índole federal, estatal o municipal así como cualquier falta administrativa o ejercicio de algún derecho (como la salud, educación o la política) conlleva brindar una serie de números y registros que las instituciones están obligadas a mantener. Más lejos aún; la participación del sector privado en la economía (mediante el ofrecimiento de algún servicio a la población) genera una serie de información en torno a la escolaridad, el nivel socioeconómico, la salud o las preferencias personales que si no tienen una regulación adecuada, pueden vulnerar el derecho humano a la privacidad.

Para tener una adecuada preservación y protección de datos es necesaria la “...clara asignación de las responsabilidades, la infraestructura tecnológica, el mantenimiento, la transferencia y la renovación de datos, el almacenamiento adecuado de los soportes, el sistema de copias de seguridad, la seguridad interna de los sistemas y la prevención contra catástrofes”(Ídem. P. 87).

México cuenta con dos leyes federales específicas que regulan la protección de datos; tanto aquellos que se encuentran en instituciones públicas como aquellas que se encuentran en manos de personas físicas o morales de carácter privado. La Ley federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP) fue publicada en el DOF el día 5 de julio del año 2010 y tiene por objeto, garantizar la privacidad y el derecho a la autodeterminación informativa de las personas⁸⁷ mientras que la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados (LGPDPSO) fue decretada el 26 de Enero de 2017 y tiene como objeto

⁸⁷ LFPDPPP, Art. 1, (2010)

establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales en posesión de los particulares⁸⁸

No sobra hacer el señalamiento que entre una ley y otra pasaron 7 años; es decir, se legisló primero para establecer los mecanismos para el resguardo de la información en posesión de particulares y posteriormente en el propio Estado, no obstante, las definiciones son mucho más completas y están especificadas de mejor manera.

En el siguiente cuadro se señalarán algunas diferencias sustanciales entre ambas leyes:

Concepto	LGPDPPO	LFPDPPP
Sujetos regulados	Autoridades (federales, estatales y municipales), entidades, órganos y organismos de los tres poderes, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos. Art. 2	Particulares (personas físicas o morales de carácter privado que lleven a cabo el tratamiento de datos personales) - Art. 2
Datos personales	Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información. Art. 3, inc. IX	Cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable. Art. 3 inc. V
Datos personales sensibles	Aquellos que se refieran a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. De manera enunciativa más no limitativa, se consideran sensibles los datos personales que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico,	Aquellos datos personales que afecten a la esfera más íntima de su titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conlleve un riesgo grave para éste. En particular, se consideran sensibles aquellos que puedan revelar aspectos como origen racial o étnico, estado de salud presente y

⁸⁸ LGPDPSO, Art. 1 (2017)

	estado de salud presente y futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas y preferencia sexual. Art.3 inc.X	futuro, información genética, creencias religiosas, filosóficas y morales, afiliación sindical, opiniones políticas, preferencia sexual. Art. 3 inc. VI
Consentimiento	<p>En <i>datos personales</i>: Manifestación expresa: verbal, por escrito, por medios electrónicos, ópticos, signos inequívocos o por cualquier otra tecnología. Manifestación tácita: cuando habiéndose puesto a disposición del titular el aviso de privacidad, éste no manifiesta su voluntad en sentido contrario.</p> <p>En <i>datos personales sensibles</i>: firma autógrafa, firma electrónica o cualquier mecanismo de autenticación que al efecto se establezca. Art. 21</p>	<p>En <i>datos personales</i>: Manifestado verbalmente, por escrito, por medios electrónicos, ópticos o cualquier otra tecnología, o por signos inequívocos y revocable en cualquier momento. Art. 8</p> <p>En <i>datos personales sensibles</i>: firma autógrafa, firma electrónica o cualquier mecanismo de autenticación que al efecto se establezca. Art. 9</p>
Medidas de seguridad⁸⁹	<ul style="list-style-type: none"> -Crear políticas para la gestión y tratamiento de los datos personales. (Art. 33 - I) -Definir funciones y obligaciones del personal involucrado. (Art. 33- II) -Elaborar un inventario de datos personales y los sistemas de tratamiento (Art. 33 - III) -Realizar análisis de riesgo (Art. 33 - IV) -Elaborar plan de trabajo para medidas de seguridad 	Todo responsable deberá establecer y mantener medidas de seguridad administrativas, técnicas y físicas que permitan proteger los datos personales contra daño, pérdida, alteración, destrucción o el uso, acceso o tratamiento no autorizado. (Art. 19)

⁸⁹ Es importante señalar que la LGPDPSO tiene desglosadas las medidas de seguridad administrativas, las medidas de seguridad físicas y las medias de seguridad técnicas.

	faltantes (Art. 33 - V) - Monitorear las medidas de seguridad (Art. 33 - VI) -Diseñar y aplicar capacitación para el tratamiento de los datos personales. (Art. 33 - VII)	
Organismos garantes	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Título octavo, Capítulo I)	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Capítulo VI, Sección I)

Fuente: Elaboración propia con base en la comparativa de las leyes citadas.

En el estado de Querétaro existe también desde el año 2018 la Ley de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados del estado de Querétaro, que tiene por objeto “establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados”⁹⁰. La ley está encargada de establecer la estructura y la competencia de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro (InfoQro), establecer las bases y condiciones para el tratamiento correcto de los datos personales, garantizar la observancia de los principios de protección de la LGPDPSO, proteger los datos que estén en posesión de los sujetos obligados, garantizar el derecho a la protección de datos personales y fomentar su cultura así como establecer los mecanismos para garantizar lo que marca la ley.

Para la presente tesis es de particular trascendencia el concepto “Cómputo en la nube” que aparece definido en la ley como: Modelo de provisión externa de servicios de cómputo bajo demanda, que implica el suministro de infraestructura, plataforma o programa informático, distribuido de modo flexible, mediante procedimiento virtuales, en recursos compartidos dinámicamente”⁹¹.

Es importante recordar que estas leyes van en armonía con lo dispuesto en la CPEUM que en la Reforma al artículo 6º Constitucional del año 2007, estableció en su Tercer Artículo Transitorio lo siguiente:

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

⁹⁰ LPDPPSOEQ, Art. 1 (2018)

⁹¹ LPDPPSOEQ, Art. 3 - VI (2018)

setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos”.

La Plataforma Nacional de Transparencia es la respuesta que conjunta los esfuerzos federales contemplados por la ley y el trabajo de transparencia y protección de datos que tienen que llevar a cabo en los estados los sujetos obligados. El análisis sobre el trabajo llevado a cabo en la práctica, será el objeto del cuarto capítulo.

Capítulo 4: La Plataforma Nacional de Transparencia; ¿una política fallida?

4.1 Apuntes metodológicos.

La Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) es la estrategia digital que el Gobierno Mexicano estableció para hacer transparente el ejercicio de los más de 8 mil Sujetos Obligados (SO) en todo el país. La PNT forma parte fundamental en el trabajo de difusión de información que coordina el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI), encargado de atender y vincular a los 32 institutos y/o comisiones que a su vez trabajan en coordinación con los SO de cada estado.

Para la elaboración del presente capítulo se revisó material de capacitación en video que publicó el propio INAI, diapositivas, manuales brindados a los órganos garantes y se retomaron algunas entrevistas y comentarios realizados en los metadatos brindados por los mismos. Dadas las limitantes y alcances de la propia investigación, se eligió el método lógico deductivo (deductivo directo) para establecer la vinculación entre los diversos elementos encontrados en el proceso de investigación, en este caso, mediante la presentación y análisis de las solicitudes de transparencia; la mayoría de ellas utilizando la Plataforma Nacional de Transparencia y algunas mediante el mecanismo de presentación física de solicitud. Al INAI se le solicitaron los reportes generales del portal así como los incidentes más trascendentes reportados por los órganos garantes en los estados y a cada estado se le solicitaron las fallas que reportaron los Sujetos Obligados (SO) al subir la información que están obligados a transparentar, de la misma manera, se solicitaron los resultados de las verificaciones de cumplimiento de las obligaciones de transparencia de los SO y en caso de haberse incumplido las obligaciones, los dictámenes reportados.

En la siguiente tabla se mostrarán los datos de la institución a la cuál se le solicitó información, los detalles de la misma y el folio oficial generado por el sistema:

Folio	Estado - Federación	Institución	Detalles de la solicitud
0673800121219	Federación	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (antes IFAI)	<ol style="list-style-type: none">1.- Reportes de errores del Sistema de Portales.2.- Reportes de errores del Sistema de Comunicación entre Órganos garantes (recursos de revisión).3.- Qué tipo de errores son los más comunes en ambos sistemas.
0673800139719	Federación	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (antes IFAI)	<ol style="list-style-type: none">1.- Resultado de la verificación del cumplimiento de obligaciones de transparencia conforme a los procedimientos y metodología de evaluación del manual de Lineamientos que establecen el procedimiento de verificación y

			<p>seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de transparencia que deben publicar los sujetos obligados en el ámbito federal en los portales de internet y en la plataforma nacional de transparencia. 2.- Dictamen -o dictámenes- determinando el cumplimiento, o no, de las obligaciones de transparencia que corresponde a cada sujeto obligado, de acuerdo con lo establecido en la Ley General, la Ley Federal y los Lineamientos Técnicos Generales y Federales. 3.- Requerimientos u observaciones derivadas de la verificación. 4.- Informes y pruebas emitidas por sujetos obligados con respecto al estado de cumplimiento del dictamen. 5.- Informes trimestrales presentados por la Secretaría Técnica al Pleno del Instituto acerca de los cumplimientos e incumplimientos de las resoluciones emitidas por el Instituto en materia de incumplimientos a las obligaciones de transparencia.</p>
0673800122919	Federación	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (antes IFAI)	<p>1.- Gastos totales desglosados por rubro con respecto al pago de servicio, creación y mantenimiento de la Plataforma Nacional de Transparencia desde el momento de su creación hasta el mes de Junio del año 2019.</p> <p>2.- Gastos totales desglosados sobre la publicidad de la Plataforma Nacional de Transparencia y destinatarios de dicho recurso.</p>
00286119	Aguascalientes	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes	<p>A todas las Unidades de Transparencia (UT) de los Institutos en los estados se les solicitó:</p> <p>1.- Reportes recibidos por los sujetos obligado del Estado, reportando fallas, incidencias o cualquier otra por mal funcionamiento de la plataforma nacional de transparencia.</p>
00551119	Baja California	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California	
0279919	Baja California Sur	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California Sur	

0100354519	Campeche	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche	
00486619	Chiapas	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas.	
073622019	Chihuahua	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública.	
3100000146519	Ciudad de México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México	
00649019	Coahuila	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública	
00244119	Colima	Instituto de Transparencia del Estado de Colima	
00347019	Durango	Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública	
264741	Estado de México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios	
01486919	Guanajuato	Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato	
00446919	Guerrero	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero.	
00475819	Hidalgo	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo	
04057819	Jalisco	Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco	
00569619	Michoacán	Instituto Michoacano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	
00540519	Morelos	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística	
00312719	Nayarit	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de	

		Nayarit	
00797619	Nuevo León	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León	
00411719	Oaxaca	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	
00838219	Puebla	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla	
00387519	Querétaro	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro	
00665619	Quintana Roo	Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo	
00765919	San Luis Potosí	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública	
00709419	Sinaloa	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Sinaloa	
00833819	Sonora	Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	
01133919	Tabasco	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública	
00442219	Tamaulipas	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas	
00339919	Tlaxcala	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala	
02002519	Veracruz	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	
01109819	Yucatán	Instituto Estatal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	
00455619	Zacatecas	Instituto Zacatecano de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	

Fuente: Elaboración propia con información de las solicitudes de acceso a la información presentadas.

Las solicitudes fueron presentadas en dos momentos, el 7 y el 10 de Junio del 2019, y aunque el tiempo de respuesta es variable -de acuerdo al marco legal de cada estado- las respuestas presentaron diferencias sustanciales en términos de contenido, entrega de la misma y hasta proceso de recepción del recurso de revisión (denominada como “queja” por la propia plataforma. Aquí se presenta un cuadro comparativo:

Estado (7 de Junio)	Fecha de solicitud	Fecha de respuesta	Fecha límite de entrega	Respuesta dentro del plazo	Se presentó queja.	Reportaron tickets
Aguascalientes	10/06/19	14/06/19	08/07/19		No	
Baja California	10/06/19	11/06/19	21/06/19		No	
Baja California Sur	10/06/19	20/06/19	08/07/19		No	
Campeche	10/06/19	05/07/19	05/07/19		No	
Chiapas	10/06/19	01/07/19	08/07/19		No	Solicitud de Prorroga
Chihuahua	10/06/19	21/06/19	24/06/19		No	
Ciudad de México	10/06/19	19/06/19	24/06/19		No	
Coahuila	10/06/19	14/06/19	21/06/19		No	
Colima	10/06/19	19/06/19	21/06/19		Si	
Durango	10/06/19	10/06/19	01/07/19		No	
Estado de México	10/06/19	24/06/19	02/07/19		No	
Guanajuato	10/06/19	14/06/19	17/06/19		No	
Guerrero	10/06/19	-	25/06/19		Si	Prevención
Hidalgo	10/06/19	17/06/19	09/07/19		No	
Jalisco	10/06/19	18/06/19	21/06/19		No	
Michoacán	07/06/19	12/07/19	12/07/19		No	
Morelos	07/06/19	21/06/19	24/06/19		No	
Nayarit	07/06/19	04/07/19	05/07/19		Si	
Nuevo León	07/06/19	26/06/19	26/06/19		No	
Oaxaca	07/06/19	11/06/19	28/06/19		No	
Puebla	07/06/19	-	26/06/19		No	No se respondió
Querétaro	07/06/19	20/06/19	16/07/19		Si	
Quintana Roo	07/06/19	20/06/19	24/06/19		No	
San Luis Potosí	07/06/19	21/06/19	21/06/19		No	
Sinaloa	07/06/19	20/06/19	21/06/19		No	
Sonora	07/06/19	13/06/19	27/06/19		Si	
Tabasco	07/06/19	28/06/19	28/06/19		No	
Tamaulipas	07/06/19	01/07/19	05/07/19		No	
Tlaxcala	07/06/19	-	28/06/19		Si	No se respondió
Veracruz	07/06/19	20/06/19	21/06/19		No	
Yucatán	07/06/19	20/06/19	21/06/19		No	
Zacatecas	07/06/19	27/06/19	05/07/19		No	

Fuente: Elaboración propia con datos de las solicitudes presentadas.

Con la información obtenida mediante las solicitudes y con la experiencia propia del uso de la plataforma, se hizo una compilación de errores presentados y analizados con mayor lupa en el inciso 4.2.4.1 denominado “Tickets”.

4.1.1 Verificación de obligaciones de transparencia

El 20 de febrero del año 2017 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) un acuerdo en el cual se aprobaron los lineamientos del:

Procedimiento de verificación y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones de transparencia que deben publicar los sujetos obligados del ámbito federal en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia, así como el Manual de procedimientos y metodología de evaluación para verificar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que deben de publicar los sujetos obligados del ámbito federal en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia⁹².

⁹² Acuerdo DOF: 20/02/2017 - http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5472420&fecha=20/02/2017

El objetivo de los lineamientos fue establecer un procedimiento mediante el cual se calificara el cumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 70 a 83 en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los correspondientes al artículo 68 a 76 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El proceso mediante el cual se realiza la verificación está contenido en el Título Segundo: “Del procedimiento de verificación de cumplimiento de transparencia”, Capítulo I:

Décimo primero- Las acciones de vigilancia se realizarán mediante la verificación de los portales de internet y de la Plataforma Nacional, a efecto de corroborar que la información publicada por los sujetos obligados esté completa y que la actualización haya sido realizada en tiempo y forma, es decir, que cuente con los elementos de forma, términos, plazos y formatos establecidos en los Lineamientos Técnicos Generales y en los Lineamientos Técnicos Federales.⁹³

⁹³ “**Procedimiento general:** La construcción del Índice Global de Cumplimiento en los Portales de Transparencia de los sujetos obligados inicia a partir del cálculo de 38 índices simples determinados por el total de obligaciones comunes y específicas que podrían ser asignadas toda la gama de SO del ámbito federal; en tal virtud, 19 derivan de la estimación de los Criterios Sustantivos de Contenido y otro número igual de los Criterios Adjetivos (integrado a su vez, por los criterios adjetivos de actualización(3), confiabilidad(4) y de formato(5). **Los criterios sustantivos tienen asignado un peso de 60 por ciento, en tanto que los criterios adjetivos pesan 40 por ciento.** Cabe señalar que la ponderación asignada de 60 por ciento a los criterios sustantivos obedece a que se definen como elementos mínimos de análisis para identificar cada uno de los datos que integrarán cada registro, es decir, establecen especificaciones puntuales en cuanto a los datos de los sujetos obligados deben atender en los diferentes rubros temáticos que forman parte de sus obligaciones.”

El Índice de criterios sustantivos (Contenido) está conformado de la siguiente manera:

Índice de Criterios Sustantivos

$$ICS_l = \frac{1}{rstu} \sum_{j=1}^r \sum_{k=1}^s \sum_{p=1}^t \sum_{q=1}^u V_{cs_q N_p I_k F_j} \times 100$$

Donde:

$V_{cs_q N_p I_k F_j}$ es la valuación del q-ésimo criterio sustantivo del Numeral p-ésimo, del Inciso k-ésimo de la Fracción j-ésima.

u = número de criterios sustantivos en el p-ésimo Numeral.

r = número de valuaciones a nivel de fracción aplicables al Sujeto Obligado.

s = número de valuaciones a nivel Inciso aplicables al Sujeto Obligado.

t = número de valuaciones a nivel Numeral aplicables al Sujeto Obligado.

Se establece que a los “u” criterios sustantivos que conforman la obligación de transparencia les corresponde la misma ponderación dentro del ICS.

Los códigos para valorar el cumplimiento de criterios son tres: 1 cuando se cumpla totalmente, con 0.5 cuando se cumpla parcialmente y con cero cuando se incumpla totalmente.

El Índice de criterios adjetivos (actualización, confiabilidad y formato) está conformado de la siguiente manera:

Décimo segundo: ... los resultados de la verificación serán consignados en los formatos y/o herramienta informática que para tal efecto se generen.

Décimo tercero: Una vez concluido el periodo de cada verificación en los términos establecidos por el correspondiente Programa Anual, el Pleno emitirá un dictamen en el que se determine el cumplimiento o no, de las obligaciones de transparencia que correspondan a cada sujeto obligado, de acuerdo con lo establecido en la Ley General, la Ley Federal y los Lineamientos Técnicos Generales y Federales.

El Capítulo II “Del dictamen”, establece que las Direcciones Generales de Enlace (DGE) en conjunto con la Dirección General de Evaluación, remitirán los resultados de los SO a la Secretaría para ser validados. Una vez cumplido ese proceso, la DGE tiene que elaborar y remitir la propuesta de dictamen de cumplimiento de obligaciones de transparencia que correspondan a cada SO evaluado para que sea sometido al Pleno para su aprobación.

En caso de haber cumplido las obligaciones: se elaborará un dictamen en ese sentido. En caso de incumplimiento de obligaciones: se formularán los requerimientos, recomendaciones u observaciones derivadas de la verificación, así como los términos en los que los sujetos obligados deberán atender y subsanar las inconsistencias. Finalmente, en no más de veinte días hábiles se tendrán que atender los requerimientos, recomendaciones u observaciones del dictamen de incumplimiento y el SO deberá presentar un informe junto a las pruebas de que fue subsanado lo señalado en la recomendación. Si la DGE considera que fue solucionado, emitirá un dictamen al respecto.

El Capítulo IV “Del incumplimiento al dictamen” señala que en caso de haber incumplido total o parcialmente los requerimientos, se notificará al servidor público responsable y en cinco días la DGE emitirá un informe y se enviará a la Coordinación

Índice de Criterios Adjetivos

$$ICA_i = \frac{1}{rstu} \sum_{j=1}^r \sum_{k=1}^s \sum_{p=1}^t \sum_{q=1}^u Vca_q N_p I_k F_j \times 100$$

Donde:

$Vca_q N_p I_k F_j$ es la valoración del q-ésimo criterio adjetivo del Numeral p-ésimo, del Inciso k-ésimo de la Fracción j-ésima.

u = número de criterios sustantivos en el p-ésimo Numeral.

r = número de valuaciones a nivel de fracción aplicables al Sujeto Obligado.

s = número de valuaciones a nivel Inciso aplicables al Sujeto Obligado.

t = número de valuaciones a nivel Numeral aplicables al Sujeto Obligado.

Se establece que a los “u” criterios adjetivos que conforman la obligación de transparencia le corresponde la misma ponderación dentro del Ica.

De nueva cuenta, los códigos para valorar el cumplimiento de criterios son tres: 1 cuando se cumpla totalmente, con 0.5 cuando se cumpla parcialmente y con cero cuando se incumpla totalmente.

Fuente de texto y fórmulas: (Secretaría de Acceso a la Información, 2016)

Técnica del Pleno y en caso de que se considere que el SO incumplió, se tomarán medidas de apremio y sanciones.

Dichos acuerdos, aprobados por el Pleno del INAI en Noviembre de 2017, fueron modificados en Abril de 2018 y los principales cambios fueron:

- Se modificó el artículo décimo cuarto para darle tres días hábiles a la Dirección General de Enlace para presentar los resultados obtenidos de la verificación, se crearon plazos para regular la entrega de las notificaciones en general.
- Se modificó el décimo quinto para que el dictamen de cumplimiento de obligaciones lo haga la Secretaría de Acceso a la Información y no el Pleno del Instituto.
- El artículo décimo octavo y vigésimo también le da la responsabilidad de emitir y notificar sobre el dictamen de incumplimiento a la Secretaría y no al Pleno.
- Se derogó el artículo vigésimo cuarto que sometía a consideración del Pleno la aprobación del informe de resultados.
- Se amplió el plazo de entrega de los informes y expedientes sobre los sujetos obligados que no den cumplimiento a los requerimientos u observaciones del dictamen.
- La Secretaría de Acceso a la Información remitirá mensualmente a la Secretaría Técnica del Pleno un informe sobre los cumplimientos que emita su visto bueno.
- Se simplificaron algunos pasos respecto a la validación del dictamen que emite la Dirección General de Enlace sobre los SO que incumplen con sus obligaciones.

Al respecto del procedimiento de verificación se encontró lo siguiente:

- La evaluación realizada en 2017 arrojó que:
 - La evaluación realizada en 2017 consistió de dos fases; la primera que fue de “verificación de obligaciones” y se llevó a cabo entre el 22 de mayo al 14 de agosto y la segunda que fue de “seguimiento de resultados” entre el 15 de agosto y 20 de diciembre. (INAI, 2017, p. 93)
 - Para llevarlo a cabo se realizó un manual así como convenciones de verificación para establecer pautas precisas y no dejarlo a la libre subjetividad de cada verificador. (INAI, 2017, p. 93)
 - Las consultas al Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) de la Administración Pública Federal presentaron entre Octubre del 2016 y Septiembre del 2017 una disminución del 20% respecto a las consultas presentadas anteriormente. Según el (INAI, 2017, p. 85) esto se debe a que el SIPOT entró en línea y las consultas pudieron haberse efectuado ahí.
 - De los 862 SO del ámbito federal, 751 presentaron información dentro del SIPOT (87.13%), mientras que 111 no lo hicieron (12.87%).

- Ahora, presentar la información no garantiza que tenga los requisitos del Índice de Cumplimiento de Obligaciones Específicas por la Ley Federal (IOELF) ya que el 30.63% de los SO obtuvo calificaciones menores al 50% de los requerimientos. (INAI, 2017, p. 98)
- Los SO con un mejor desempeño fueron el Poder Judicial y el Poder Legislativo con un 94.39% de sus obligaciones presentadas en el SIPOT, aunque dicha cifra es porque tiene el menor número de integrantes evaluados (sólo 3 c/u), en el otro lado, los Sindicatos representan el peor promedio (35.76%) de la información presentada, seguida por el Poder Ejecutivo con el 58.68% en el IOELF. (INAI, 2017, p. 103)
- El grado de cumplimiento de los artículos no es homogéneo; mientras el Art. 82 fue presentado por el 100% de los SO evaluados, el Art.79 (el que corresponde a los sindicatos) tuvo un promedio de 27. 18%. (INAI, 2017, p. 104)
- La evaluación realizada en 2018 señaló lo siguiente:
 - De los 868 SO evaluados, el 82.5% publicaron la información y el 17.5% (152 SO) no lo hizo.
 - Destaca –por su incumplimiento- el Poder Ejecutivo Federal cuyo Índice de Cumplimiento de Obligaciones Específicas por la Ley Federal (IOELF) es de 61.4%, es decir, apenas un 2.8% mejor en comparación con el año anterior y en el otro lado, destaca el Poder Legislativo y Judicial Federal, que destacaron, de nueva cuenta con un 100% de sus obligaciones cumplidas.
 - De los Órganos Autónomos el que cumplió menos con sus obligaciones fue el Instituto Federal de Telecomunicaciones, particularmente en el rubro de Registro Público de Concesiones en el que no aparecieron 13 de 17 rubros temáticos, se le asignó un IOELF de 42.5% mientras que el Banco de México logró un 99. 2%.
- En general, los criterios adjetivos de actualización, confiabilidad y formato se establecen de acuerdo a la calidad de la información presentada, pero carecen de otros elementos importantes, como por ejemplo, el Índice de Acciones de Capacitación que, por ejemplo, el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México sí tenía, pero que según la propia página de transparencia en el 2017 “... no fue posible efectuar dicha entrega, en virtud de que se continúa con los trabajos de armonización de las disposiciones señaladas en la LTAIPRC⁹⁴

⁹⁴ De hecho, según lo publicado en su propio portal respecto a la evaluación propia llevada a cabo en Agosto del 2017 “... se consideró únicamente a los portales de transparencia institucionales de cada Sujeto Obligado, como la principal muestra del cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, de acuerdo a lo establecido en la LTAIPRC; por lo que en consecuencia, no se privilegió la carga realizada en el Sistema de Portales de Transparencia de la Plataforma Nacional de Transparencia, derivado a que se realizaron configuraciones específicas de un mayor número de obligaciones de transparencia para los Sujetos, además de que durante su operación se presentaron algunas fallas técnicas a la hora de la carga de la información por parte de los Sujetos Obligados en la Plataforma” Fuente: <http://www.infodf.org.mx/index.php/edicion2014-ltaipdf.html>

- La evaluación carece de incentivos como los que tenía INFODF para premiar públicamente los esfuerzos por implementar mecanismos en la materia que beneficie a la sociedad. En ese sentido, el Consejo Consultivo (INAI, 2018, p. 14) opinó sobre la pertinencia de premiar por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y señaló que: “...no se tiene claridad del beneficio concreto que producirán a la cultura de la transparencia dichos reconocimientos”.
- La verificación aprobada retomó criterios adjetivos y sustantivos que ya estaban contemplados en otras leyes (como la de Jalisco, Zacatecas, CdMx, Nuevo León y Tamaulipas), pero esto fue muchas veces en detrimento del propio trabajo que ya se tenía avanzado en los portales de los Sujetos Obligados en los estados. En algunos casos –como el de Coahuila– sus lineamientos de evaluación contemplaban la accesibilidad (“no deberán darse más de 5 clics para obtener la información”) e incluso tiempo de respuesta del servidor⁹⁵ y esto no fue incorporado en el nuevo sistema.
- La PNT no tiene una evaluación que tome en cuenta la información “diferenciada en niveles de complejidad” (Ramírez, 2015), es decir, que se pueda acceder a la información mediante el uso de un lenguaje llano y popular así como la nomenclatura técnica para quien así lo desee.

4.1.2 Otras categorías de medición.

En el año 2015, Ángel Ávila Ramírez apuntaba en uno de los textos que se tomaron como base para elaborar los lineamientos de evaluación:

“...no existen elementos que permitan mostrar el avance de las prácticas para la medición de transparencia de manera homogénea en el país, toda vez que solamente 23 estados cuentan con criterios y metodología de evaluación a los portales de internet de los sujetos obligados, en 12 entidades se publican las evaluaciones que los órganos garantes realizan a los portales de los sujetos obligados y sólo el DF lleva a cabo prácticas de medición de la transparencia de una forma más integral con base en el marco normativo que lo rige” (Ramírez, 2015, p. 2),

Esta problemática se intentó solucionar parcialmente con la publicación de los lineamientos señalados en el punto anterior, y no obstante, algunas de las críticas vertidas en el texto “Mejores Prácticas para la Medición de la Transparencia en México” todavía son muy vigentes, por ejemplo; “Cada ley local explicita catálogos propios, que aunque tienen elementos comunes, presentan diferencias importantes. Éstas se dan con respecto a la cantidad de información que se estima pública de oficio, y a las características de publicación que la ley ordena (plazos, nomenclaturas o

⁹⁵ Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Coahuila de Zaragoza, 2014

formatos) respectivamente” (Ramírez, 2015, p. 2), pues como se demuestra en el presente capítulo, en todos estos rubros se tuvo diferente desempeño⁹⁶.

El problema sigue vigente entonces; estimar los avances de la PNT con la creación de indicadores confiables para hacerlo; en ese sentido, los índices utilizados solamente constatan la existencia de la información contemplada en las obligaciones señaladas entre los artículos 70 a 83 de la LGTAIP, y en una segunda instancia, algunos elementos en torno a la calidad de la información, más no obstante, es necesario también contemplar en la evaluación del desempeño del sistema tomando en cuenta algunos elementos de la definición de “datos abiertos” que establece el Artículo 3 de la LGTAIP:

Artículo 3. Para los efectos de la ley se entenderá por:

...

VI. Datos abiertos: Los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado y que tienen las siguientes características:

- a) Accesibles: Los datos están disponibles para la gama más amplia de usuarios, para cualquier propósito;
- b) Integrales: Contienen el tema que describen a detalle y con los metadatos necesarios;
- c) Gratuitos: Se obtienen sin entregar a cambio contraprestación alguna;
- d) No discriminatorios: Los datos están disponibles para cualquier persona, sin necesidad de registro;
- e) Oportunos: Son actualizados, periódicamente, conforme se generen;
- f) Permanentes: Se conservan en el tiempo, para lo cual, las versiones históricas relevantes para uso público se mantendrán disponibles con identificadores adecuados al efecto;
- g) Primarios: Proviene de la fuente de origen con el máximo nivel de desagregación posible;
- h) Legibles por máquinas: Deberán estar estructurados, total o parcialmente, para ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática;
- i) En formatos abiertos: Los datos estarán disponibles con el conjunto de características técnicas y de presentación que corresponden a la estructura lógica usada para almacenar datos en un archivo digital, cuyas especificaciones técnicas están disponibles públicamente, que no suponen una dificultad de acceso y que su aplicación y reproducción no estén condicionadas a contraprestación alguna;

⁹⁶ Los plazos de entrega de información fueron diferentes, en algunos casos se encontró la información como fue solicitada, en otros se tuvo que ampliar la información y en otras no se encontró, mismo caso con los “formatos” que fueron el principal conflicto de todos los sujetos obligados reportados en los “tickets”

- j) De libre uso: Citan la fuente de origen como único requerimiento para ser utilizados libremente;

La importancia de los “Datos abiertos y accesibles” está señalada en el Artículo 51 de la LGTAIP:

Artículo 51. Los Organismos garantes promoverán la publicación de la información de Datos Abiertos y Accesibles.

Si bien los lineamientos de verificación aprobados para evaluar a la PNT contemplan tres de estos criterios descritos por la ley (actualización, confiabilidad y formato), no contemplan ni la accesibilidad, ni la integralidad de la información (en la entrega de metadatos, por ejemplo).

Es importante señalar que de acuerdo con las disposiciones de ley anteriores a la Reforma que incorporó a la PNT (2016), cada SO estaba obligado a tener su propio portal, subir y mantener ahí los documentos de acuerdo a sus obligaciones específicas, por lo que es importante establecer que todavía existen muchos portales que contienen la información que la propia plataforma no ofrece, asimismo, las instituciones encargadas de recibir las solicitudes en los estados, mantienen sus sitios web en funcionamiento para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 50 y 51.

4.2 Los sistemas de la PNT

El artículo 50 de la ley establece los cuatro sistemas que componen a la PNT y que están clasificados de la siguiente manera:

Artículo 50. La Plataforma Nacional de Transparencia estará conformada por, al menos, los siguientes sistemas:

- I.- Sistema de solicitudes de acceso a la información;
- II. Sistema de gestión de medios de impugnación;
- III. Sistema de portales de obligaciones de transparencia, y
- IV. Sistema de comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados.



Fuente: <https://plataformadetransparencia.org.mx>

Para identificar inconsistencias en cada uno de los diferentes sistemas de la plataforma, se llevaron a cabo solicitudes de información (mediante el SISAI), así como la presentación de quejas (en el SIGEMI) para detectar fallas⁹⁷ en los sistemas de acceso a la información y de medios de impugnación; para poder acceder a los errores que todavía presenta la plataforma en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) y el Sistema de Comunicación entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados (SICOM) se utilizó la información brindada por los propios organismos respecto a los “tickets” abiertos por los organismos garantes en los estados.

El último rediseño de la PNT involucró algunos cambios en la visualización de la información para:

- Reducir número de clics
- Organización intuitiva
- Rutas sencillas de búsqueda
- Eliminar tecnicismos legales.⁹⁸

A continuación una breve descripción de los mismos y las fallas presentadas

4.2.1 Sistema de solicitud de acceso a la información (SISAI) y de datos personales:

Según las estadísticas del INAI⁹⁹, desde el año 2003 y hasta finales de noviembre del año 2018 se habían recibido 1,691,623 solicitudes de Información Pública y 375,805 solicitudes de datos personales de las cuales se dio respuesta a un total de 1,822,632; es decir un 97.6%.

Haciendo una revisión más minuciosa respecto a la solicitud de datos personales, los tres principales Sujetos Obligados son aquellos relacionados con el área de la salud: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez así como aquellos que pueden brindar la información sobre la escolaridad de los individuos; la Secretaría de Educación Pública.

⁹⁷ Que fueron documentadas y están señaladas en el presente capítulo.

⁹⁸ Con datos de la CEIG, fuente: https://www.ceigqro.org.mx/sipot/mejoras_vista_publica_pnt.pdf

⁹⁹ Al 29 de Noviembre de 2018, consultado en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx>

Los 20 Sujetos Obligados con más solicitudes fueron los siguientes:

Los 20 Sujetos Obligados con más solicitudes al 29/11/2018								
Sujeto Obligado	No. de solicitudes 2003-2014	No. de solicitudes 2015	No. de solicitudes 2016	No. de solicitudes 2017	No. de solicitudes 2018	Total acumulado	% de Solicitudes con respuesta terminal	% de Solicitudes concluidas por falta de pago o de respuesta al requerimiento de información adicional
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)	216,949	28,825	33,304	32,652	30,200	341,930	88	12
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (SEP)	50,847	7,161	6,816	6,497	7,482	78,803	84	15
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (SCJN)	0	13,867	46,848	14,147	2,228	77,090	99	1
INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	38,274	6,384	6,543	7,319	6,753	65,273	79	21
SECRETARÍA DE SALUD (SSA)	34,729	5,557	4,251	4,381	9,020	57,938	87	11
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)	32,159	3,973	4,510	4,888	4,887	50,417	83	16
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP)	34,161	3,345	3,568	3,695	3,031	47,800	92	8
COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS	13,025	3,245	6,868	12,444	10,049	45,631	88	9
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (SCT)	28,427	3,546	3,852	3,779	3,375	42,979	88	11
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (SFP)	27,346	2,797	2,739	4,597	3,153	40,632	84	15
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (SEGOB)	25,774	4,238	3,830	3,104	2,638	39,584	84	16
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (PGR)	24,957	4,349	3,505	3,392	3,232	39,435	86	13
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA)	19,853	2,732	3,053	5,500	3,198	34,136	90	9
COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD (CFE)	21,104	2,517	2,916	2,959	3,042	32,538	80	19
PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX)	17,305	3,069	3,625	3,740	3,002	30,741	90	9
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (SEDENA)	19,256	2,274	2,451	2,475	2,296	28,752	93	7
INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (Antes IFAI)	16,810	2,838	2,722	2,584	3,202	28,156	92	7
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (SAT)	19,579	1,897	2,159	2,333	2,088	28,056	89	10
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE)	17,845	2,269	2,237	2,520	2,267	27,138	82	18
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA)	13,560	2,081	3,092	3,229	3,552	25,514	95	5

Fuente: Estadísticas semanales al 29 de Noviembre de 2018, INAI

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) es el decimosexto lugar en solicitudes recibidas y no obstante, es el segundo lugar de respuestas negativas por referirse a información clasificada mientras que la Secretaría de Educación Pública es una de las instancias que más respuestas positivas da respecto a la información solicitada.

El SISAI es el servicio específico de la PNT para recibir solicitudes de acceso a la información; comenzó a operar desde 2016 y a través de dicho sistema es posible mandar hasta 33 solicitudes a diversos SO de diferentes estados. Según el Informe de labores 2018 (INAI, 2018, p. 26), se han presentado más de 850 mil solicitudes¹⁰⁰ a cerca de 8 mil SO de los tres órdenes de gobierno.

Dentro de sus funciones –señaladas en (INAI, 2017, p. 174)- están las siguientes:

- Generar solicitudes de información y protección de datos (con archivos adjuntos) a cualquier SO de cualquier entidad federativa.
- Consultar los acuses de recibo de las solicitudes generadas.
- Revisar el estatus de cada una de las solicitudes desde el panel de seguimiento.
- Vincular las cuentas de usuario que tienen en cada uno de los sistemas de solicitudes. Tener un menú de solicitudes históricas.
- Visualizar respuestas generadas por SO así como archivos que acompañan a la misma.
- Interacción del usuario solicitante desde la PNT para realizar una “prevención” o “requerimiento de información adicional” (RIA).

¹⁰⁰ El número total de solicitudes presentadas del año 2014 al 2018 fue de 920 mil solicitudes. (INAI, 2018 p.28)

- Interacción de usuarios desde la PNT para las solicitudes que requieren pago por la reproducción de la información.
- Visualizar qué solicitudes son candidatas a recurso de revisión a partir de las reglas específicas de cada entidad federativa.

El SISAI está basado en el anterior sistema INFOMEX que es donde se aloja la información, y según el (INAI, 2018, p. 246), se está migrando a la versión 2.5 de la misma para mejorar “los tiempos de respuesta de dichos sistemas”.

Fallas presentadas al momento de la elaboración de las solicitudes:

- “Error al obtener información del servidor. Hubo un error en el catálogo de dependencias” - Al momento de ingresar al estado de Colima para poder entrar al catálogo de los sujetos obligados.
- El formato del catálogo que presenta a los Sujetos Obligados en cada entidad federativa no está homologado. Hay un uso de mayúsculas y minúsculas totalmente arbitrario y la nomenclatura no tiene un orden definido.
- “Error al crear la solicitud. Hubo un error al generar la (s) solicitud(es) que ingresó” - Sucedió cuando se agregaron todos los sujetos obligados y se procedió a mandar la solicitud. Cabe señalar que pese al anuncio del error, la solicitud si fue creada.
- “¡Atención! Debido a su inactividad su sesión expirará en 00:00:16. Para extender su sesión otro(s) 30 minuto(s), por favor, pulse el botón *Extender*” – Aunque esto no se trate de un error sino una función del propio sistema, al momento de mandar la solicitud la PNT tardó tanto en procesarse que se estuvo a punto de cerrar la sesión por inactividad. Respecto a esta falla, Rafael González García, Director de Desarrollo de Sistemas del INAI en una capacitación realizada el 2 de marzo del 2018¹⁰¹ señaló que los procesos pueden tardar debido a que “todas las solicitudes de información que se hacen en plataforma, en realidad se guardan en los INFOMEXES (sic), tanto en el federal como en los estatales, así que es probable que en algún momento el sistema no responda y aunque las causas pueden ser distintas pero una de ellas puede ser la comunicación entre la Plataforma y los diferentes Infomex. También se podría dar el caso en que se presente una solicitud a más de un sujeto obligado de diferentes entidades y voy a lograr tener éxito en dos y en una no.” Curiosamente en el video de capacitación, éste error se hace evidente en el minuto 35.

El panel desplegado en la PNT al consultar la solicitud despliega un breve resumen de la petición, estatus, permite descargar la solicitud automática generada y ofrece la descarga de la respuesta que marca los siguientes errores:

- Error de descarga: Error de red.
- La respuesta no aparece para ser descargada.

¹⁰¹ Puede ser revisada aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=I2TASDrmEOw>

- La descarga es una información de una solicitud diferente a la planteada.
- En varios casos (Chihuahua, Chiapas) no aparece la fecha límite de entrega de información.

4.2.2 Sistema de gestión de medios de impugnación (SIGEMI):

El SIGEMI y el SICOM son los sistemas que permiten a los particulares interponer recursos de revisión así como facilitar la comunicación entre organismos garantes y sujetos obligados para atender los medios de impugnación presentados por la ciudadanía.

Es decir, una vez presentada la solicitud de información y ante la falta de respuesta adecuada (o completa), la ciudadanía puede interponer una “impugnación” (también llamada “recurso de revisión”)- dicha queja se le turna a la instancia correspondiente; en su caso puede prevenir al recurrente ó a desahogar la prevención. El sistema acumula los recursos de revisión, admite aquellos que cumplan los requisitos, desecha recursos de revisión, requiere alegatos, notifica la realización de audiencias así como envía y solicita requerimientos que al final llevan a la notificación de la resolución o determinación del Organismo Garante.

En relación con los plazos, a los órganos garantes se les da hasta cuarenta días para resolver dicho recurso de revisión, ese plazo puede ampliarse en una ocasión hasta por veinte días; es decir, sesenta días hábiles para localizar la información ó responder adecuadamente a la impugnación.

Según el (INAI, 2018) desde mayo del 2016, se han recibido 17 mil recursos de revisión; en 2017 fueron 2,979 y en 2018 se triplicó la cifra hasta llegar a 9,954 impugnaciones. Es importante señalar que el tiempo límite para solicitar una impugnación son 15 días a partir de que alguno de los SO presenta la respuesta ante la solicitud de información.

Fallas y quejas presentadas:

- Según la presentación del INAI titulada: “Rediseño y mejoras a la vista pública de la PNT”, el sistema debería ofrecer en todos los casos la alternativa del “botón de acceso directo para interponer queja” en el mismo menú desplegado por el sistema, esto no fue así en el caso del estado de Puebla en el cual la solicitud con folio 00838219 no sólo no fue entregada la información sino que además no aparece la posibilidad de presentar una queja.
- Hubo algunos casos en los cuales se respondió a la solicitud pero no se pudo descargar la información¹⁰² por lo que se levantaron las siguientes quejas:

¹⁰² Hay también una variable a tomar en cuenta; la PNT tiene un funcionamiento diferente de acuerdo al navegador en el cual se esté ejecutando la aplicación. Para la presente investigación se utilizó el navegador más utilizado a nivel mundial; Google Chrome –dado que según las cifras de W3Counter cerca del 56.8%

- Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales para el Estado de Tlaxcala. Folio 00339919
- Instituto Sonorense de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos. Folio 00833819
- Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Guerrero. Folio 00447019
- Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro. Folio 00387519
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima. Folio 00244119
- Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Nayarit. Folio 00312719

Rafael González García, Director de Desarrollo de Sistemas del INAI en la capacitación SIGEMI-SICOM señaló: “Funciona bien en cualquiera de los navegadores; es un gusto personal el navegador que quieran utilizar”¹⁰³ lo cual es discutible desde la propia evidencia arrojada en la presente investigación.

4.2.3 Dentro del Sistema de Comunicación y Gestión entre Organismos Garantes y Sujetos Obligados (SICOM):

El SICOM es el sistema mediante el cual se analizan los “recursos de revisión” que es el instrumento legal mediante el cual los particulares pueden impugnar las respuestas de los SO ante una solicitud de información pública o en el caso de que estos omitan entregar la información dentro del plazo legal. Dicho recurso puede promoverse dentro de los primeros 15 días hábiles en que fue notificada la respuesta de la solicitud o bien a los 5 días hábiles en que no fue entregada.

Según los datos del (INAI, 2018, p. 26) se han presentado más de 17 mil recursos de revisión mediante dicha herramienta. Las fallas reportadas al SICOM y al SIPOT serán presentadas en el inciso 4.2.4.1.

del mercado mundial utiliza dicho explorador- y no obstante, el Administrador de Unidad Administrativa, personal encargado de resolver lo que de aquí en adelante se denominará como “ticket”, de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Querétaro sugirió que ante el error para descargar la información que habían generado la plataforma, se cambiara el explorador de internet; esa información es vital puesto que varias de las quejas presentadas fueron generadas a partir de la imposibilidad de obtener la información desde la PNT. Es importante señalar que dicha información clave no está especificada en ningún sitio; un banner informativo en la PNT podría solucionar o brindar alternativas al usuario para poder solucionar dicho error y evitar el posterior procedimiento de queja.

¹⁰³ (inaimexico, 2018)

4.2.4 Sistema de portales de obligación de transparencia (SIPOT):

El SIPOT es el sistema mediante el cual los gobiernos locales y municipales -pero también el resto de los SO como partidos políticos y sindicatos- tienen que subir la información de las más de 380 obligaciones de transparencia que señala la LGTAIP el título quinto. Según el (INAI, 2017) para diciembre del 2017 había 157 millones de registros disponibles en el SIPOT y un año después 1,593 millones de registros llevados a cabo mediante 70 mil unidades administrativas (INAI, 2018)

El SIPOT es el módulo de la PNT en el cual la ciudadanía consulta al información pública de los SO de todas las entidades así como las de la propia Federación. Dicha plataforma está administrada en una primera instancia, por la persona Titular de la Unidad de Transparencia de cada SO y sus obligaciones son las siguientes:

1. Administrar unidades administrativas
2. Administración de usuarios (alta, eliminación y modificación)
3. Relacionar unidad administrativa con formatos

En una segunda instancia, está el Administrador de Unidad Administrativa y sus obligaciones son:

1. Preparar la información acorde a sus funciones y atribuciones.
2. Organizar la información conforme a los Lineamientos Técnicos
3. Coordinarse con otras unidades administrativas
4. Cargar la información al SIPOT.

El SIPOT debe contener toda la información señalada en los artículos 70 a 83 de la LGTAIP; las personas titulares de las unidades de transparencia son las que pueden asignar formatos a cada una de las unidades para que estas puedan nutrir con la información requerida que aparecen según el artículo, fracción e inciso. Según los datos presentados por la CEIG¹⁰⁴ hay cerca de 70,000 usuarios cargando información.

El propio INAI reconoció que el SIPOT fue posible luego del “diseño y establecimiento de, literalmente, cientos de formatos y miles de criterios de publicación y, desde luego, una vez que se llegó a la fecha límite establecida para la carga de los datos por parte de los sujetos obligados” (INAI, 2017, p. 14). No es sorprendente, entonces, que todavía en 2019 se tengan miles de dudas y consultas en torno a estos formatos como se verá en el siguiente apartado.

4.2.4.1 Tickets

Mediante la propia PNT se llevó a cabo el ejercicio de presentar una solicitud a todos los órganos garantes en los estados para que proporcionaran:

¹⁰⁴ Que pueden ser consultados aquí: https://www.ceigqro.org.mx/sipot/mejoras_vista_publica_pnt.pdf

Reportes recibidos por los sujetos obligados del Estado, reportando fallas, incidencias o cualquier otra por mal funcionamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia.

La solicitud se presentó de esa manera sin especificar los tiempos de requerimiento de la información ni tampoco se solicitó que se incluyeran las clasificaciones internas que tienen los órganos garantes así como el medio de atención por el cuál se llevó a cabo la consulta entre los Sujetos Obligados ó la ciudadanía con los órganos garantes. Esto marcó la diferencia entre las respuestas heterogéneas que se entregaron así como el propio principio de buena fe¹⁰⁵.

Asimismo, se le solicitó al INAI que proporcionara la siguiente información:

- 1.- Reportes de errores del Sistema de Portales.
- 2.- Reportes de errores del Sistema de Comunicación entre Órganos garantes (recursos de revisión).
- 3.- ¿Qué tipo de errores son los más comunes en ambos sistemas?

El SNT publicó los Lineamientos para la implementación y operación de la PNT y en su capítulo VII “Soporte técnico” se establece que hay tres niveles de atención a los problemas que genera el mismo:

1. **Primer nivel de atención:** áreas de tecnologías de la información de los sujetos obligados locales, quienes darán asistencia y soporte en los sistemas de la Plataforma Nacional, equipo de cómputo y comunicaciones.
2. **Segundo nivel de atención:** áreas de tecnologías de la información de los organismos garantes locales, quienes darán asistencia y soporte en la gestión de solicitudes de información y sustanciación en recursos de revisión, así como en la administración, revisión y validación de los documentos y archivos a incorporar en los diferentes sistemas de la Plataforma Nacional, y
3. **Tercer nivel de atención:** será brindado por el área de tecnologías de información del Instituto (el INAI), quién dará asistencia y soporte para las mejoras y funcionalidad en la operación de la Plataforma Nacional, así como en la resolución de problemas que se presenten en la configuración general de cada uno de los sistemas que lo integran.¹⁰⁶

¹⁰⁵ La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, señala en (CIDH, 2010): “83. Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe, es decir, que interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional. Es decir, que realicen las acciones necesarias con el fin de que sus actuaciones aseguren la satisfacción del interés general y no defrauden la confianza de los individuos en la gestión estatal”.

¹⁰⁶ Lineamientos para la implementación y operación de la PNT. Capítulo VII “Soporte Técnico”.

También se establece que “Sólo el primer nivel podrás escalar al segundo nivel, y el segundo nivel podrá escalar al tercer nivel” (sic). En ese sentido, la petición de información sobre los errores (también llamados “tickets”) sólo requirió información a los organismos garantes locales, es decir, aquellos descritos como “segundo nivel de atención” y a la federación se le requirió aquellos relacionados con el “tercer nivel de atención”, no sobra inferir, entonces, que la mayor parte de las quejas relacionadas con la plataforma se queden en el “primer nivel de atención” es decir, en las áreas de informática de los sujetos obligados -que en su mayoría tienen herramientas limitadas de injerencia en el sistema- pero que también solucionan conflictos en términos de capacitación y uso apropiado de la plataforma del propio usuario.

Se clasificó y analizó las respuestas de acuerdo a los niveles de atención.

4.2.4.1.1 Tickets en el tercer nivel de atención.

Como respuesta a la solicitud 0673800121219, el INAI respondió que se abrieron 299 *tickets* en el SIPOT y los clasifica de la siguiente manera:

- SIPOT-Dudas Técnicas: 62 Tickets.
- SIPOT-Operación del Sistema: 214 Tickets.
- SIPOT-Mejoras de Funcionalidad: 23 Tickets.

El rubro de “Dudas Técnicas” contiene consultas en torno a cambios de responsable de información, la localización de la información por las denuncias, la sustitución de usuarios, problemas con la aparición de la información, conflictos en la carga de la misma, información no localizada, incidentes al descargar, dudas sobre procedimientos y otros relacionados con el desconocimiento de alguna parte del proceso de carga, localización de información y especificidades al ingresar.

Los conflictos relacionados con “Operación de sistema” incluyen información cargada que no se puede visualizar, problemas con formatos, aparición de obligaciones específicas, incidencias relacionadas con los menús, eliminación o sustitución de registros, carga parcial de información, reasignación de usuarios, falta de actualización de la información presentada, altas de SO nuevos y lentitud en la presentación de los acuses de terminación.

Finalmente, las “Mejoras de Funcionalidad” aportan propuestas en torno a la forma en que aparecen los caracteres, las incidencias en las cargas de una fracción específica de un artículo, los reportes de carga, la forma en que se transfiere la información, comentarios respecto a la eliminación, edición, cambios e incidencias de los usuarios, señalamientos en torno a la migración de la información, problemas con la información que está rotulada con acentos y las incidencias al descargar cierta información.

Como respuesta a la solicitud 0673800121219 el INAI respondió que se abrieron 25 *tickets* en el SICOM-SIGEMI y los clasifica de la siguiente manera:

- SICOM-SIGEMI-Dudas Técnicas: 10 Tickets.
- SICOM-SIGEMI- Operación del Sistema: 13 Tickets.
- SICOM-SIGEMI- Mejoras de Funcionalidad: 2 Tickets.

El rubro de “Dudas Técnicas” contiene consultas en torno a la fecha de los medios de impugnación, consultas sobre expedientes específicos por atender, la modificación de datos en proyectistas, la forma en la que se asignan asistentes de comisionados, el ingreso de usuarios y la duplicidad de recursos registrados.

Los conflictos relacionados con “Operación de sistema” incluyen problemas con los usuarios, la imposibilidad de visualizar algunos registros cargados, incidencias en la visualización del sitio, la aceptación de recursos de impugnación fuera del tiempo, problemas con fechas incorrectas y solicitudes presentadas.

Finalmente, las “Mejoras de Funcionalidad” aportan propuestas en torno a la sustitución de usuarios y la aparición de la información de una manera específica.

Cabe señalar que las solicitudes que se presentan a este nivel, ya vienen filtradas por la atención brindada en los dos primeros niveles. Para poner un ejemplo, de las 11,706 solicitudes de soporte técnico que presentaron los SO en la Ciudad de México, el 98% fueron solucionadas por el departamento de informática de los SO, solamente 132 tickets (1.12%) correspondieron a fallas estructurales de la plataforma; de ellas el 38% fueron atendidas por el organismo garante local y el 62.1% tuvieron que escalar al tercer nivel.¹⁰⁷

En el mes de abril del año 2017, el periódico Universal hizo el ejercicio de clasificar los “tickets” (Morales, 2017) y según la información que le brindaron, los clasificó en cuatro rubros:

1. Problemas de operación de la PNT
2. Falta de capacitación en la operación
3. Problemas de los web service
4. Problemas de infraestructura de los organismos garantes y los sujetos obligados.

Al respeto del artículo de Alberto Morales, el 21 de Abril Leticia Salas Torres, Directora general de Comunicación Social y Difusión del INAI negó que se reportaran “fallas” en la plataforma y en una respuesta al periódico, recatalogó los “tickets” como “consultas”¹⁰⁸, no obstante la propia información presentada a partir de la solicitud 0673800121219 desmiente que sean únicamente consultas, dado que la propia forma

¹⁰⁷ Fuente: Solicitud con folio 3100000146619 presentada al Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de cuentas de la Ciudad de México.

¹⁰⁸ Fuente: <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/04/21/replica-inai-niega-657-fallas-son-consultas-realizadas>

en la que el INAI hace diferenciación entre la apertura de los tickets relacionados con dudas del funcionamiento y otros que tienen que ver con la operación del sistema.

Las fallas técnicas de la operación de la PNT han sido señaladas también por varios órganos garantes. El Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI), por ejemplo, en el Acta: ACT/ODG/SE-14/09/05/2016¹⁰⁹ determinó que:

... se han presentado fallas técnicas, no imputables a este Instituto, consistentes en: no aparecen todas las solicitudes pendientes; las solicitudes que previamente se habían prorrogado ahora les aparecen fuera de tiempo o activas pero sin la prorroga; hay solicitudes a las que se les hizo prevención, que no fueron atendidas por el solicitante y se desecharon y ahora aparecen como no contestadas; no es posible dar de alta nuevos sujetos obligados, permite hacer el procedimiento pero al final marca error.

Asimismo los comisionados José Rubén Mendoza Hernández y Yoli García Álvarez en la misma Acta manifestaron que:

Dentro de los lineamientos para la Implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia está contenido el artículo décimo tercero, que a la letra indica:

Décimo tercero. En caso de que la Plataforma Nacional presente una falla técnica, el Instituto, como administrador de esta, deberá hacer del conocimiento de los organismos garantes y sujetos obligados la magnitud de la falla y el tiempo de recuperación, para que estos estén en posibilidad de implementar las medidas necesarias para el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades impedimento temporal, por caso fortuito o fuerza mayor, suspenderá los términos establecidos para cualquier trámite realizado a través de la Plataforma Nacional, hasta en tanto dure dicho impedimento; caso en el cual, el Instituto comunicará a los organismos garantes que correspondan el periodo de suspensión para que estos a su vez lo informen a sus sujetos obligados.”

Con base en lo anterior y toda vez que el Instituto Nacional de Transparencia Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) nos ha comunicado de manera verbal la existencia de fallas técnicas en la plataforma nacional, que no permiten la realización de solicitudes de acceso a la información, ni su adecuado funcionamiento, a efecto de no seguir afectando a los particulares y con fundamento en el artículo antes citado, el INAI propone se proceda habilitar el sistema electrónico de solicitudes de información de las entidades que aún no pueden operar a través de la plataforma, como es el caso de Veracruz. Por ello se propone habilitar nuevamente y de inmediato el servicio de INFOMEX hasta en tanto el citado Instituto Nacional notifique a este

¹⁰⁹ Disponible en: <http://ivai.org.mx/XXII/2016/Extraordinarias/ACT-ODG-SE-14-09-05-2016.pdf>

órgano garante que la plataforma nacional ya se encuentra en operatividad al cien por ciento.

En el acta que citada también aparece la opinión de Fernando Aguilera de Hombre que señala su desacuerdo por habilitar el servicio de INFOMEX y declara lo siguiente:

A pesar de entender que la medida que se propone, consistente en reactivar el INFOMEX se hace con la finalidad de tomar una medida que mitigue los efectos que causan las fallas de la Plataforma Nacional de Transparencia, considero que tal medida va a generar confusión y desaliento en la sociedad, ya que se ha estado anunciando públicamente, por todos los medios posibles y de manera masiva, desde hace mucho tiempo, tanto por parte del INAI, como del IVAI, que a partir del 5 de mayo del año en curso, se utilizaría la plataforma nacional de transparencia como único medio, como único sistema electrónico para ejercer el derecho acceso a la información, lo que la sociedad se lo tomó en serio, por lo que reactivar el INFOMEX, cuando este sistema ya fue desconectado, y ha dejado de funcionar por varios días, a la larga causará un mal mayor, que el beneficio que se persigue con esta medida, yo en lo personal sería de la idea que se hiciera públicamente la declaración de que por una falla en la plataforma nacional de transparencia, no imputable al IVAI dicho sistema para el caso de Veracruz no está funcionando... No omito señalar que el INAI no está dando cumplimiento cabal al lineamiento decimo tercero de los Lineamientos para la Implementación y Operación de la Plataforma Nacional de Transparencia, ya que a comunicación de la falla no debió ser de manera verbal, sino por escrito y se nos explicara la magnitud de la falla y el tiempo de recuperación, de ahí que nos dejan en un estado de incertidumbre, sobre todo en cuanto al tiempo, situación que es necesario hacerla notar, no tan solo al INAI, sino a la sociedad en general, para que también tomen sus previsiones y providencias necesarias, de ahí que mi voto es en contra, además porque considero que el INFOMEX es un sistema derogado por la Plataforma Nacional de Transparencia, que no sería válido utilizarlo.

No sobra hacer el señalamiento de que se está citando dicha acta porque fue incluida dentro de la respuesta otorgada por el IVAI en atención a la solicitud 02002519 que fue llevada a cabo por el presente investigador.

4.2.4.1.2 Tickets en el primero y segundo nivel de atención.

De entrada es importante señalar que pese a que se ha buscado la estandarización de procesos y la homologación de muchos términos para poder brindar la información con estándares de calidad similares en todo el país, las respuestas, los tiempos de atención, la inclusión de los “metadatos” e incluso el servidor que aloja la información en la PNT según el estado, es muy variable.

Respecto a las solicitudes presentadas a los órganos garantes se obtuvo la siguiente información:

- De los 32 estados, 29 presentaron la información dentro del plazo. Sólo Chiapas solicitó una prórroga, Guerrero presentó una “prevención” ante la queja por la falta de información (cuyo folio es 00447019) y Puebla no respondió y tampoco fue posible meter una queja debido a que no apareció el botón de acceso directo para interponer la misma.
- Los plazos para la entrega de la información son muy variables y no concuerdan necesariamente con lo establecido en las leyes locales; mientras en Guanajuato se dan tan sólo 5 días hábiles para entregar la información, en Querétaro la ley marca la entrega de la información en 20 días y no obstante, el sistema le asignó una fecha de entrega de 27 días hábiles (la solicitud fue presentada el 07/06/19 y la fecha límite de entrega fue señalada para el 16/07/19).
- La información entregada por los órganos garantes también fue muy heterogénea; hay cinco estados (Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Estado de México, Hidalgo y Quintana Roo) en el que no presentaron ningún ticket, esto significa que no tuvieron ningún problema en el ingreso, carga, formatos o visualización de la misma. El presente investigador señala que dado que los otros 27 órganos garantes e incluso el propio INAI presentaron numerosas fallas en el sistema, implica que la información que dichos órganos garantes entregaron es falsa, no fue localizada correctamente ¹¹⁰ ó deliberadamente se decidió por no brindarla.
- Los estados que respondieron respecto a la apertura de tickets presentaron números muy distintos entre sí; algunos estados como Michoacán, San Luis Potosí y Tabasco reportaron haber abierto tickets pero no especificaron el número; Oaxaca, Yucatán, Colima, Guanajuato y Durango reportaron menos de 10 tickets abiertos; Campeche, Morelos, Nayarit, Querétaro, Sonora y Zacatecas presentaron más de 10 y menos de 50 tickets generados; Baja California y Chihuahua reportaron entre 50 y 100 tickets abiertos; la CdMx, Sinaloa y Jalisco reportaron más de 100 y hasta 1049 tickets abiertos por fallas diversas.
- No hay una clasificación homogénea de los tickets levantados; 22 estados agrupan de forma arbitraria los tickets recibidos y sólo 10 tienen un tipo de clasificación que no son necesariamente semejantes entre sí.
- En el caso de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, CdMx, Coahuila, Colima, Edo.Mex, Hidalgo, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz no se entregaron los metadatos para poder clasificar los tickets levantados.
- En los estados que reportaron metadatos y se pudieron clasificar las principales fallas reportadas se mostrarán en el siguiente recuadro:

¹¹⁰ Caso que ocurrió en Nuevo León, por ejemplo, pero en el caso de este estado el 07 de Junio se hizo un requerimiento (Expediente COTAI 1900207) para solicitar al usuario más información dada la ambigüedad de los reportes solicitados. Finalmente, el 26 de Junio se entregó la información solicitada.

▪ Problemas con los formatos:	▪ Desconocimiento de algún proceso:	▪ Problemas relacionados con el ingreso:	▪ Errores del Sistema:
< Michoacán (75%)	< Jalisco (45.57%)	< Oaxaca (100%)	< Tamaulipas (73.33%)
< Sonora (64.58%)	< Chihuahua (36.17%)	< Guanajuato (100%)	< Zacatecas (72.72%)
< Chihuahua (44.27%)	< Nayarit (27.58%)	< Morelos (50%)	< Sinaloa (65.31%)[1]
< Durango (42.85%)	< Querétaro (15%)	< Campeche (48.27%)	< Querétaro (55%)
< Tabasco (37.5%)	< Sonora (14.58%)	< Durango (42.85%)	< Tabasco (50%)
< Sinaloa (34.68%)	< Durango (14.28%)	< Nayarit (34.48%)	< Campeche (41.37%)
< Nayarit (31.03%)	< Tamaulipas (13.33%)	< Zacatecas (27.27%)	< Morelos (25%)
< Morelos (25%)		< Michoacán (25%)	< Yucatán (22.22%)
< Jalisco (25%)		< Yucatán (22.22%)	< Sonora (18.75%)
< Yucatán (22.22%)		< Querétaro (15%)	< Chihuahua (9.36%)
< Querétaro (15%)		< Jalisco (14%)	< Nayarit (6.89%)
< Campeche (10.34%)		< Tabasco (12.5%)	[1] En el caso de Sinaloa la clasificación del propio Órgano Garante se dividió entre "llenado de formatos (PNT)" y "Problemas Técnicos" que en términos prácticos comprende las otras tres clasificaciones señaladas.
< Tamaulipas (6.6%)		< Chihuahua (10.2%)	
		< Tamaulipas (6.6%)	
		< Sonora (2.08%)	

Fuente: Elaboración propia con la información reportada por los Órganos garantes.

- En algunos estados se presenta incertidumbre dadas las fallas de la PNT; Perla Jazmín Soto Roque, Jefa del Departamento de difusión de la Dirección de Transparencia y Acceso a la Información del Poder Ejecutivo (uno de los SO del estado de Michoacán) señaló en uno de los tickets levantados: "Hay un problema de acceso a la PNT que se ha presentado desde el día sábado 6 de abril, lo cual impide a los SO llevar a cabo la carga de información en tiempo y forma, tal como lo establece la Ley, así como que nos deja indefensos ante una posible denuncia debido a que se cortan los tiempos de cumplimiento, por lo que también se pide tomar en cuenta dicha eventualidad para los efectos correspondientes". Esta preocupación es una constante en la comunicación entre los SO y los responsables de los órganos garantes que dan seguimiento a los mismos.

4.3 – Apuntes finales del capítulo

La Plataforma Nacional de Transparencia es una apuesta ambiciosa y como tal, presenta desafíos importantes; primero en términos logísticos -considerando la complejidad de coordinar a todos los órganos garantes y establecer formas efectivas de contacto entre ellos y los miles de sujetos obligados-; en una segunda instancia, los problemas informáticos -que tienen que ver con la propia capacidad técnica de los servidores para sostener a un número de usuarios tan grande subiendo una considerable cantidad de información- y en un tercer lugar, en temas de capacitación técnica por parte del INAI hacia los órganos garantes en un principio para que posteriormente éstos hagan lo propio con los sujetos obligados y en una tercera instancia, se le brinde información de los responsables administradores hacia las personas que directamente están descargando, completando y subiendo los formularios que indica la propia plataforma.

Tener un sistema que pretende ser “referente” para otros países, implica que no hay un modelo preestablecido y que se tiene que estructurar un proyecto desde sus cimientos, así como pasar por una obvia curva de aprendizaje en la que se vayan

corrigiendo defectos y estableciendo nuevas metas para cumplir los objetivos planteados desde el principio.

En ese sentido, no sorprende la reestructuración de la PNT pero hay elementos que llaman la atención respecto al desempeño de la plataforma, a la forma en la que se evalúa y los numerosos errores de sistema que todavía brincan a los usuarios con mucha regularidad; la falta de cercanía del INAI con el usuario promedio así como con el funcionariado, que es encargado de nutrir la plataforma, es notoria, pues son los órganos garantes los que han mediado entre la frustración de los SO por responder de acuerdo a las expectativas que la ley señala en torno a sus obligaciones y la imposibilidad de hacerlo por cuestiones técnicas. Es notorio que algunos órganos garantes –específicamente en los estados donde no presentaron “tickets”- están aguardando a que haya una mayor funcionalidad ó una vigilancia más estricta que les haga migrar toda su información, que actualmente publican mediante sus propios sitios web, a la PNT.¹¹¹

También llama la atención que pese a que la PNT tuvo un proceso de renovación muy reciente –fue relanzada el 8 de abril del 2019- todavía tenga numerosos “bugs” que dificulten algo que es muy simple, pero a la vez fundamental, como es el proceso de descarga de la propia información.

La evidencia presentada señala que varios estados tuvieron que modificar el ritmo de carga ó incluso modificar sus propios estándares de evaluación y seguimiento a sus SO debido a la dificultad que presentaba la plataforma para permitirles subir la información. Hay suficiente constancia en varias notas informativas del mes de Mayo del 2017 que el SIPOT presentó diversas fallas debido a los miles de SO subiendo información al mismo tiempo.

En el sentido legal, es necesario homogeneizar las fechas de entrega de información o cuando menos, establecer criterios sobre la entrega de la misma; no sólo hay diferencias sustanciales entre los estados sino que la propia PNT no presenta la información correspondiente en el apartado “Fecha límite de entrega” y sucede lo mismo en el rubro “Fecha máxima de resolución” en el caso de las impugnaciones.

En otro sentido, pese a que se ha buscado generar un código visual para presentar la información, no se logra acceder a la información con un número de clics limitados; y aunque el sistema ofrece un código más sencillo, no contempla una opción para intercalar diversos niveles de complejidad de acuerdo al usuario que esté buscando una información específica.

Las solicitudes de información mostraron que los criterios no cumplen lo establecido en el sentido de entregar información completa; la inexistencia de “tickets” en algunos estados cuando en otros se cuentan por centenas es una muestra que no se está

¹¹¹ En ese sentido, Oscar Guerra Ford, Comisionado del INAI indicó que los portales Infomex que están operando, dejarán de hacerlo en enero de 2020 si la PNT es “bien recibida por los usuarios” (Servín, 2019).

almacenando correctamente la información o se decidió no revelarla a la petición de transparencia. También es importante observar que muchos estados decidieron no presentar metadatos; se mandó un resumen arbitrario según las decisión de los propios Órganos garantes.

Finalmente, aunque del 2014 al 2018 se capacitaron a 650 mil personas (INAI, 2018) que están trabajando con los SO, cerca del 12% de forma presencial y 88% virtual, las capacitaciones han sido insuficientes y la mayor parte de los problemas que tiene la plataforma están relacionados, primero, con los problemas constantes del sistema con respecto a los formatos, posteriormente con problemas relacionados a procesos de edición, corrección ó sustitución de información específica y en una última instancia hasta con un tema básico como puede ser el propio ingreso al sistema, situación que ocurrió con mayor regularidad entre lo reportado por los órganos garantes.

Conclusiones

El germen de la transparencia, que hoy en día es una realidad para muchos países viene desde la propia conformación de los Estados liberales; el pensamiento inglés de mediados del siglo XVII estableció la importancia del consentimiento de los habitantes por encima de la ley natural y en ese sentido la Declaración de los Derechos Fundamentales del Hombre y del Ciudadano expresó en su artículo 11 el derecho a la libre comunicación de pensamientos e ideas; la libertad de expresión.

La libertad de expresión es la piedra fundamental en la que descansan dos dimensiones básicas; la posibilidad de manifestar el pensamiento propio y el derecho colectivo de recibir información. Los Estados modernos tienen una noción muy precisa sobre la importancia de la información y debido a ello, las tensiones para generar gobiernos abiertos a la ciudadanía han estado presentes todo el tiempo, en ese sentido, la Sociedad Civil es la que ha marcado la pauta para poder acceder al Derecho de Acceso a la Información Pública (DAIP), que en México comenzó en 1977 con la reforma al artículo 6º constitucional ante la crisis de legitimidad que tenía el país por la represión del “*Jueves de Corpus*” en el 71 y la ausencia de oposición electoral en las elecciones de 1976.

La aparición de contrapesos –fundamentales para imponer límites, jurisdicciones y subordinación entre las instituciones- ha existido desde que Madison y Hamilton redactaron *El Federalista* las lógicas entre poderes, y en ese sentido, la rendición de cuentas se ha tornado un pilar para establecer límites a la democracia representativa que permite únicamente elegir a las cabezas titulares de los espacios de deliberación pero no al resto del cuerpo que está compuesto por millones de individuos que sin mecanismos apropiados de control, podrían actuar con discrecionalidad e independencia. La ética pública del funcionariado se construye en sociedades transparentes.

La tendencia internacional en torno a los gobiernos abiertos es comenzar a explorar diversas herramientas tecnológicas y mecanismos que permitan a la ciudadanía informarse, involucrarse y tener un mayor espectro de participación en las decisiones públicas; la aparición de las NTIC’s establecen puentes entre los gobiernos y los gobernados. Este uso de tecnologías en torno a la transparencia están cada vez más aceptados y adaptados a los marcos legales en los países; en México aparecen en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en el artículo 24 inciso IX.

No obstante, quedarse en el análisis de los marcos legales sin tener otras consideraciones culturales, orográficas e incluso tecnológicas (como ya lo especificó el apartado sobre la brecha digital en la presente tesis) ofrecería un panorama limitado, por lo que es importante analizar otras variables trascendentes en la planeación de una política pública.

México tiene un territorio muy extenso; su superficie abarca 1.973 millones km² y está compuesto por una diversidad de regiones cuyos códigos culturales y sus formas de autogobernarse presentan un reto enorme para un país federalista. La riqueza de algunos estados en el norte –debido en gran parte por la frontera compartida con los EUA- contrasta con las carencias de los pueblos del sureste mexicano; pero no sólo hay una disparidad económica, esta se ve reflejada en la infraestructura que tienen unos y otros; el acceso a comunicaciones y a caminos establece disparidades y retos específicos para el establecimiento de políticas nacionales.

Pueden establecerse sobre el papel las planeaciones más escrupulosa de políticas públicas y aún así encontrar retos sustanciales al momento de implementarlas. De ahí que una estrategia nacional, elaborada desde una sede central y considerando únicamente las condiciones –principalmente en términos de infraestructura y capacitación técnica- de la capital, va a enfrentarse con retos sustanciales en los demás estados.

En temas que le incumben a la democracia participativa México tiene otra consideración adicional: una población muy numerosa. Para el año 2017 el Banco Mundial estimaba que el país tenía 129.2 millones de habitantes, la logística necesaria para llevar a cabo consultas ciudadanas, iniciativas de ley populares o incluso el proceso que conlleva transparentar los miles de millones de documentos con los que funciona la administración pública es un reto sustancial, implica el esfuerzo de millones de servidores públicos y el costo es oneroso.

Para darnos una idea, de acuerdo a la petición cuyo folio es el 0673800122919, el INAI ha invertido varios millones de pesos en la PNT desde el año 2015. La información solicitada fue la siguiente:

- 1.- Gastos totales desglosados por rubro con respecto al pago de servicio, creación y mantenimiento de la Plataforma Nacional de Transparencia desde el momento de su creación hasta el mes de Junio del año 2019.
- 2.- Gastos totales desglosados sobre la publicidad de la Plataforma Nacional de Transparencia y destinatarios de dicho recurso.

La petición fue turnada a tres instancias; la Dirección General de Administración (DGA), la Dirección General de Comunicación Social y Difusión (DGCSD) y la Dirección General de Tecnologías de la Información (DGTI). La DGA respondió que “no es competente para atender la presente solicitud de información”, por lo que el oficio fue turnado a las otras dos instancias.

La DGTI detalló que la PNT fue inicialmente desarrollada en dos etapas:

1. Primera etapa:
 - a. Fecha: 2015
 - b. Empresa: Intellego, S.C.
 - c. Costo: \$9,663,240.00

2. Segunda etapa:
 - a. Fecha: 2016
 - b. Empresa: IDS Comercial, S.A. de C.V.
 - c. Costo: \$9,992,644.72

El total de estas dos primeras etapas fue de \$19,655,884.72, no obstante, el INAI (antes IFAI) desde 2011 ha contratado “servicios de tercerización” para proporcionar soporte técnico a la infraestructura del Instituto. A partir de que el 5 de mayo de 2016 comenzó a funcionar la PNT, se le ha brindado “mantenimiento y actualización” y los gastos fueron los siguientes:

- 2016: \$15, 106.82
- 2017: \$2,377,445.00
- 2018: \$1,858,364.00

Total: \$4,250,917.14¹¹²

Para el relanzamiento llevado a cabo el 8 de abril de 2019 la PNT fue, de nueva cuenta, rediseñada y el SIPOT tuvo que ser modificado por lo cual el INAI tuvo que pagar: \$3,720, 575.00. Es decir, desde el año 2015 y hasta el mes de Julio de 2019, el costo total del diseño, mantenimiento y actualización de la plataforma ha sido de \$17,964,136.9, hay algunos apuntes que son trascendentes respecto a dichos pagos y las empresas a las que se les asignaron los contratos y sin objeto de especular sino presentar y recopilar los datos existentes al respecto señalo las siguientes situaciones que han surgido en torno al tema:

- Después del primer lanzamiento de la PNT (Mayo 2016), se tuvo que reactivar el sistema Infomex tan sólo a 3 semanas de haber sido lanzada debido a “incidencias tecnológicas”¹¹³.
- La primera versión de la plataforma fue desarrollada por Intellego S.C. una empresa que fue señalada por la Comisión de Valores de Estados Unidos (*U.S. Securities and Exchange Commission, SEC*) en 2014 como “supuesto intermediario de sobornos en Pemex para obtener un contrato para Hewlett Packard”¹¹⁴. María Marván Laborde, en ese entonces presidenta del Consejo Rector de Transparencia Mexicana y una de las primeras comisionadas del IFAI declaró: “llama la atención que no repararan en que esta empresa tenía antecedentes que hacían dudar mucho de su capacidad técnica, de su honestidad y probidad en el mercado. Aunque no esté propiamente inhabilitada. El resultado que hoy tenemos es que se hizo el gasto y nuestro derecho a la información pública quedó en suspenso”¹¹⁵.

¹¹² Según la respuesta del propio INAI ante la petición de acceso0673800122919

¹¹³ (Redacción, 2016)

¹¹⁴ (Alejandra Padilla, 2016)

¹¹⁵ *Ídem.*

- Según el portal ENDEAVOR, Felipe Labbe es el Director de operaciones y Vicente Eduardo Graniello Pérez es el CEO de Intellego¹¹⁶; el primero señalado en el tema de los sobornos en 2014 y el segundo señalado por El País en 2019 junto al Gobernador del Estado de México, Alfredo del Mazo, por tener una cuenta conjunta en la Banca Privada de Andorra con 1.5 millones de euros¹¹⁷.
- El Informe de Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2016 que realizó la Auditoría Superior de la Federación, señaló que pese a que el INAI invirtió entre 2012 y 2016 más de 500 millones de pesos en desarrollo y derechos de software y aplicaciones, en comunicación y en consultorías en Tecnologías de la Información y Comunicación, no se administró correctamente la PNT y se tradujo en una deficiente operación del mismo.
- La ASF señaló que el INAI no contó con una metodología que garantizara que los requerimientos del sistema se ejecutaran de acuerdo al ciclo de vida de los mismos, esto fue latente en algunos de los errores mostrados en la presente investigación ya que, como señaló la auditoría, el proyecto no contó con “una planeación de capacidades actualizadas que considere el volumen de información y las conexiones que la PNT deberá soportar”.
- No sobra señalar que en el mes de abril del año 2019 y tan sólo a unas horas de haber sido relanzada, todavía se señalaba la presencia de numerosas fallas en la PNT tal y como fue registrado por el periódico El Universal¹¹⁸.

Las estrategias para dar cumplimiento a la LGTAIP y la LGPDPPSO, no se terminan en la PNT, recientemente el INAI creó los Programas Nacionales de Transparencia (PROTAI) y en tema de protección de datos el PRONADATOS, que se integran al trabajo del Sistema Nacional de Transparencia para lograr el fortalecimiento de ambos derechos.

Finalmente, es posible concluir que la PNT es una herramienta muy compleja que sigue en constante desarrollo; la duda sobre el uso de los recursos erogados y las concesiones a privados es una marca que ha quedado grabada en el devenir de la misma y la promesa del INAI para absorber todos los sistemas Infomex sigue vigente. La discusión sobre la misma es un tema urgente para poder garantizar el derecho de la ciudadanía a la información.

¹¹⁶ (ENDEAVOR, 2010)

¹¹⁷ (José María Irijujo, 2019)

¹¹⁸ (Zavala, 2019)

Bibliografía

- Laborde, M. M. (2008). Transparencia y sindicalismo. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 353-392). Edo. Mex, México: Siglo XXI.
- Campo, J. R. (2013). El valor de la ética pública . En E. L. Iván López Fernández, *Buen Gobierno y Ética en la Administración Pública* (pág. 213). Veracruz, Veracruz, México: Editora de Gobierno.
- Carbonell, M. (2011). Una nota sobre la configuración institucional de los órganos garantes de la transparencia. En J. A. Vega Hernández, J. Rascado Pérez, & M. Servín del Bosque, *Constitucionalidad y Defensa de los órganos garantes del DAIP* (págs. 87-92). Querétaro: CEIG.
- CIDH. (1985). *La colegiación obligatoria de periodistas (Art. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Costa Rica: CIDH.
- Locke, J. (2014). *Dos tratados sobre el gobierno civil*. Madrid: Alianza.
- Longoria, E. Á. (2011). La defensa constitucional de los órganos garantes del Derecho de Acceso a la Información Pública. En J. A. Vega Hernández, J. Rascado Pérez, & M. Servín del Bosque, *Constitucionalidad y Defensa de los órganos garantes del DAIP* (págs. 115-134). Querétaro: CEIG.
- Consultation, C. f. (1 de Junio de 2018). *CDEI*. Recuperado el 1 de Mayo de 2019, de Gobierno del Reino Unido: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/715760/CDEI_consultation_1_.pdf
- Cossio, J. R. (2008). Transparencia y Estado de Derecho. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 100-118). Edo. Mex: Siglo XXI.
- Cutiño, C. L. (2006). *La Reforma Constitucional en Transparencia y Acceso a la Información Pública; Hacia un Nuevo Modelo de Transparencia en México*. Querétaro: FUNDAp Editorial.
- ALADI. (2003). La Brecha Digital y su repercusión en los países miembros de la ALADI. *Revista ALADI* (1), 194.
- Ackerman, B., & Ayres, I. (2008). Transparencia y financiamiento de campañas políticas. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 282-310). Edo.Mex, México: Siglo XXI.
- Ackerman, J. M. (2008). Los límites de la transparencia: El caso de las boletas electorales. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 219-239). Edo.Mex, México: Siglo XXI.
- Amigo, A. A. (1986). *Ética y Estado*. México, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Ayllon, S. L. (2005). *Derecho de la Información*. Distrito Federal, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ayllon, S. L. (2009). *El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana* (Vol. 17). México: Cuadernos de Transparencia IFAI.

Ayllon, S. L. (2008). *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. CdMx: CIDE - IFAI.

Bonilla, S. (03 de 01 de 2019). *250 años de la primera ley de libertad de información*. Obtenido de Portal de Transparencia con los ojos abiertos: <http://conlosojosabiertos.org.mx/index.php/secciones/opinion/item/250-anos-de-la-primera-ley-de-libertad-de-informacion>

Bría, A., & Sánchez, M. (15 de 2018 de 2003). *Desarrollo de una política de preservación digital: tecnología, planificación y perseverancia*. Recuperado el 15 de Diciembre de 2018, de Biblioteca Virtual Miguel Cervantes: <http://www.cervantesvirtual.com/obra/desarrollo-de-una-politica-de-preservacion-digital-tecnologia-planificacion-y-perseverancia--0/>

Delich, F. (2004). *Repensar América Latina*. Barcelona: Gedisa.

Denscombe, M. (1998). *The Good Research Guide for Small-Scale Social Research Projects*. Buckingham, Inglaterra: McGraw-Hill.

Descartes, R. (1637). *Discurso del método*. Paris: Alfaguara.

Echeverría, J. (2010). Tecnociencia, Tecnoética y Tecnoaxiología. *Revista Colombiana de Bioética*, 5 (1), 142-152.

Floridi, L. (2006). *Ética de la información: su naturaleza y alcance*. Oxford: Universidad de Oxford.

Floridi, L. (2010). *Information: a Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.

Federación, A. d. (2014). *Rendición de cuentas*. Recuperado el 12 de 1 de 2019, de Rendición de cuentas: rendiciondecuentas.org.mx/analisis-de-regimen-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-en-los-estados-y-la-federacion/

Fiss, O. (2008). ¿Tienen los servidores públicos el derecho a la intimidad? En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 311-323). Edo. Mex, México: Siglo XXI.

Fox, J. (2006). Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas . *Perfiles Latinoamericanos* (27), 33-61.

Fox, J. (2008). Transparencia y rendición de cuentas. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 174-198). Edo. Mex: Siglo XXI.

García, Y. M. (2010). *Tecnoética, analfabetismo digital y megatendencias mundiales en educación superior*. Universidad Militar Nueva Granada, Grupo Liderazgo. Bogotá: Universidad Militar "Nueva Granada".

Gault, D. A. (2008). Transparencia y organizaciones gubernamentales. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 263-281). Edo. Mex, México: Siglo XXI.

Gil, J. L. (2013). Buen gobierno y ética en la administración pública. En E. L. Ivan López Fernández, *Buen gobierno y ética en la administración pública* (pág. 105). Veracruz: Editora de Gobierno.

Gracia, J. C. (2002). Los principios y su impacto en la interpretación constitucional y judicial. En J. Vega Gómez, & E. Corzo Sosa, *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. CdMx: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Guerrero, J. P. (2008). Tecnología y pretección de datos personales. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 324-352). Edo. Mex, México: Siglo XXI.
- Han, B.-C. (2013). *La Sociedad de la Transparencia*. Barcelona: Herder.
- Hegel, G. W. (1980). *The Philosophy of right*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hernández, R. V. (2011). Constitucionalidad y defensa del DAIP y de su órgano garante. En J. R. Vega Hernández, J. Rascado Pérez, & M. Servín del Bosque, *Constitucionalidad y Defensa de los órganos garantes del DAIP* (págs. 195-296). Querétaro: CEIG.
- Holmes, S. (2008). Linajes del Estado de Derecho. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 33-88). Edo. Mex: Siglo XXI.
- INAI. (2018). *1er Informe de Actividades del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. México: INAI.
- INAI. (2017). *Informe de labores 2017*. México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- INAI. (2018). *Informe de labores 2018*. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. México: INAI.
- InfoQro. (31 de Marzo de 2017). *Ceig QRO*. Recuperado el 29 de Abril de 2018, de Infoqro: primer órgano garante de transparencia en el país: <http://www.ceigqro.org.mx/noticias/noticias/14aniversario.html>
- Kubli-García, F. (01 de 01 de 2010). *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado el 12 de 05 de 26, de Biblioteca Jurídica Virtual: www.juridicas.unam.mx
- Maquiavelo, N. (2008). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. México: Alianza.
- Martínez, F. (23 de 04 de 2016). Suben a Internet el padrón electoral completo; el INE presenta denuncia. *La Jornada*, pág. 8.
- Martínez, M. A. (2007). *Transparencia y Acceso a la Información Pública en México; Estudio comparado sobre su diseño e implementación*. México: FLACSO.
- Mashaw, J. L. (2006). Rendición de cuentas, diseño institucional y la gramática de la gobernabilidad. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 119-173).
- Merino, M. (2008). La transparencia como política pública. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 240-262). Edo. Mex.: Siglo XXI.
- Merino, M. (2005). *El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*. México: CIDE.
- Mitcham, C. (2005). *Encyclopedia of Science Technology and Ethics*. USA, USA: MacMillan Reference.
- Morales, A. (19 de Abril de 2017). Plataforma de Transparencia registra 657 fallas. *El Universal*, pág. 4.
- Natividad, G. S. (12 de 01 de 2015). Preservación y conservación de documentos digitales. Salamanca, Salamanca, España: ArchivPost Salamanca: Asociación de

- Archiveros de Castilla y León. Recuperado el 12 de 05 de 19, de Asociación de Archiveros de Castilla y León: <http://www.acal.es/index.php/archivpost-a-fondo>
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política* (11), 11-31.
- O'Donnell, G. (2008). Democracia y Estado de Derecho. En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 89-99). Edo. Mex: Siglo XXI.
- O'Donnell, G. (1993). Estado, Democratización y Ciudadanía. *Nueva Sociedad* (128), 29.
- Offe, C. (2004). *Political Corruption: Conceptal and Practical Issues*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Ossorio, M. (1974). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Guatemala, Guatemala: Dastacan.
- Peralta, C. M. (2009). Etnografía y Métodos Etnográficos. *Análisis. Revista Colombiana de Humanidades* (74), 33-52.
- Prebisch, R. (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo Latinoamericano*. DF: FCE.
- Przewirski, A. (1998). Democracia y representación. *CLAD - Reforma y Democracia*, 7-32.
- Ramírez, Á. Á. (2015). *Mejores Prácticas para la Medición de la Transparencia en México*. CdMx: INAI.
- Rascado, J. (2016). Presentación. En B. G. Javier Rascado Pérez, *Derecho de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; Estudios Interdisciplinarios* (págs. 11-12). Querétaro: FUNDAp.
- Rosas, R. C. (2011). Los órganos garantes de acceso a la información: El caso Sonora. En J. R. Vega Hernández, J. Rascado Pérez, & M. Servín del Bosque, *Constitucionalidad y Defensa de los órganos garantes del DAIP* (págs. 147-157). Querétaro: CEIG.
- Rousseau, J. J. (2013). *El Contrato Social*. México: Taurus.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* (Vol. 3). México: IFAI - Cuadernos de Transparencia.
- Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* (Vol. 3). México: Cuadernos de Transparencia IFAI.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper.
- Sampieri, R. H. (2006). *Metodología de la investigación* (Cuarta edición ed.). DF, México: McGraw-Hill.
- Sandoval, I. E. (2008). En J. M. Ackerman, *Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho* (págs. 199-218). Edo. Mex: Siglo XXI.
- Santoyo, A. S. (2003). *La brecha Digital: Mitos y Realidades*. México: UABC.
- Serna, L. E. (2004). *Derecho de la información*. Madrid: S.L. Dykinson.
- Tocqueville, A. d. (1957). *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tostado, R. C. (1999). *Gobernación y Ética Pública*. México: Geminis.
- Vasconcelos, J. (1932). *Ética*. Madrid, España: Aguilar.
- Vicencio, M. E. (2005). *La ética en la función pública*. México: Instituto Nacional de las Mujeres.
- Vicencio, M. E. (2005). *La ética en la función pública*. México, México: Secretaría de la Función Pública.

Voutssás, J. (2013). *Cómo preservar mi patrimonio digital personal*. México: UNAM.

Voutssás, u. (2012). Preservación del patrimonio documental digital en el mundo y en México. *Investigación Bibliotecológica* , 71-113.

Weber, M. (14 de 12 de 2018). ¿Qué es la burocracia? (L. Tauro, Ed.) Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. Recuperado el 17 de Noviembre de 2018, de Biblioteca Virtual: https://ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf