



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

## Análisis de actores en el proceso de transparencia en México: el caso de la Secretaría de Educación Pública.

T E S I S

Que para obtener el título de

LICENCIADA EN SOCIOLOGÍA

presenta

**Verónica Janet Sayago Alonzo**

Directora de Tesis:

Mtra. Lorena Torres Bernardino

Ciudad Universitaria, marzo de 2015.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

Dedico éste trabajo de investigación, logro personal y profesional en mí andar...

### ***A mis madres, Carmen Alonso González y Ma. Joaquina González Tapia...***

Por una vida entera de dedicación, enseñanzas y apoyo.

Por forjar en mí un ser humano con sueños y metas por alcanzar.

Por ser un constante ejemplo de lucha y fortaleza...las amo y admiro siempre.

### ***A mi padre, Gerardo Sayago Rubí...***

Por dotarme de las fuerzas y la convicción necesarias para luchar por mis objetivos, en la búsqueda de mi realización personal.

### ***A mi hermana, Leslie...***

Por lo que juntas aprendimos y compartimos a lo largo de 21 años.

Por tu invaluable apoyo y el regalo más hermoso que nos has dado en la vida.

### ***A mi hermana y sobrino, Adyani y Edgar...***

Por darme lecciones de vida con cada palabra, con cada sonrisa, con cada mirada.

El saberlos parte de mí, me impulsa a seguir adelante.

### ***A mi compañero de vida, Jorge...***

Por confiar en lo que soy, en lo que seré y en lo que puedo ser.

Por todo el apoyo que me has brindado, motivándome a no desistir.

Porque junto a ti he iniciado una de las etapas más bonitas de mi vida.

### ***A bebé...***

Porque el saberte en camino me llena de ilusión, de fortaleza y fuerza.

Por ti, mi motivación diaria, mi impulso para hacer mejor, para hacerte mejor y para ser mejor.

### ***A la Profesora Lorena Torres Bernardino...***

Por compartir mi pasión y vocación por lo social.

Por compartirme sus conocimientos, retroalimentándose con su humanidad.

Por exigirme la excelencia, creyendo en mi capacidad como científica social.

Por acompañarme en el accidentado camino de la vida (y de la transparencia) para culminar esta etapa mediante la realización de éste trabajo de investigación.

### ***A la Lic. Adi Loza Barrera...***

Porque difícilmente encontramos personas que estén dispuestas a compartir sus conocimientos, gracias por sembrarlos en mi tierra.

Porque sin su confianza, no hubiese conocido la transparencia de la forma en la que la conozco.

Por su constante ejemplo de humildad, de esfuerzo y lucha diaria para hacer más social lo público.

### ***A mi honorable sínodo...***

Por el valioso tiempo dedicado a la revisión de mi trabajo y por sus atinadas observaciones.

### ***A la Universidad Nacional Autónoma de México...***

Por darme la oportunidad de formar parte de esta Máxima Casa de Estudios.

Por brindarme un espacio de diversidad, tolerancia y libertad para lograr una formación personal y profesional, crítica e integral. "Por mi raza hablará mi espíritu".

### ***A mi alma mater, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales...***

Porque al interior y exterior de sus instalaciones, mediante su grupo de docentes y su comunidad estudiantil, me brindó más que las herramientas necesarias para formarme como profesionista, me brindó una vocación y un horizonte hacia el cual caminar.

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I. Estado democrático de derecho, actor co-constituyente del acceso social a los asuntos públicos</b>	<b>11</b>
1.1.-Estado	11
1.1.1.- Democracia	14
1.1.2.- Estado Democrático de Derecho	16
<b>1.2.-Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información</b>	<b>18</b>
1.2.1.- Transparencia	19
1.2.2.- Rendición de cuentas	21
1.2.3.- Acceso a la información	23
<b>1.3.- Sentido y significado del acceso social a la información</b>	<b>27</b>
1.3.1.- Siglo XXI, se abre México a la transparencia	29
<b>Capítulo II. La construcción social, política e institucional de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en México</b>	<b>34</b>
<b>2.1.- Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. Su construcción social</b>	<b>34</b>
<b>2.2.- ¿Ley de Acceso a la información?</b>	<b>36</b>
<b>2.3.- Influencia del acceso a la información pública a nivel Internacional</b>	<b>39</b>
2.3.1.- Instituciones Gubernamentales y Organismos No Gubernamentales a nivel internacional	41
<b>2.4.- Constitucionalización de un derecho fundamental. Primer sustento de la transparencia en México</b>	<b>44</b>

<b>2.4.1.- Primera generación de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en México: 2002, del Artículo 6° Constitucional a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</b>	<b>46</b>
<b>2.4.2.- Marco normativo</b>	<b>48</b>
<b>2.5.- Segunda generación de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. Creación de instituciones</b>	<b>52</b>
<b>2.5.1.- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos</b>	<b>56</b>
<b>2.5.2.- Organismos No gubernamentales e Instituciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información a nivel nacional</b>	<b>58</b>
<b>2.6.- Reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información 2013</b>	<b>62</b>
<b>Capítulo III. Actores en el proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en la Secretaría de Educación Pública</b>	<b>74</b>
<b>3.1.- El sistema educativo en México</b>	<b>75</b>
<b>3.1.1.-Secretaría de Educación Pública</b>	<b>76</b>
<b>3.1.1.1.- Dirección General de Personal</b>	<b>78</b>
<b>3.2.- Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública en la Secretaría de Educación Pública. Una diversidad de actores</b>	<b>84</b>
<b>3.2.1.- Mapeo de actores políticos, sociales y administrativos</b>	<b>86</b>
<b>3.2.2.- Actores sociales</b>	<b>91</b>
<b>3.2.3.- Actores políticos</b>	<b>93</b>
<b>3.2.4.- Actores administrativos</b>	<b>95</b>

<b>Capítulo IV. Las Unidades de Enlace en el diseño institucional para la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en la Secretaría de Educación Pública</b>	<b>97</b>
<b>4.1.- El actor olvidado dentro del proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. Unidad de Enlace de transparencia</b>	<b>98</b>
4.1.1.- Unidad de Enlace en la SEP. La incursión al proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información	100
4.1.2.- Ir más allá de lo estipulado	104
4.1.3.- Breve análisis comparativo de las Unidades de Enlace: SEP-INBAL	106
<b>4.2.- Confianza social</b>	<b>108</b>
<b>4.3.-Confianza política</b>	<b>111</b>
<b>4.4.- Confianza gubernamental</b>	<b>112</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>114</b>
<b>Propuesta para el proceso de acceso a la información en la Secretaría de Educación Pública: capacitación institucional y confianza social</b>	<b>118</b>
<b>Fuentes de Consulta</b>	<b>121</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>121</b>
<b>Fuentes electrónicas</b>	<b>127</b>

## **Introducción.**

El presente trabajo de investigación está dedicado al estudio de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública desde una perspectiva de construcción social que aún se encuentra inacabada, ello debido a que la misma naturaleza social la ha mantenido en un constante cambio, producto de las necesidades de los actores que intervienen activamente en su proceso.

Un tema nodal y sobre el que recae mayormente el peso de este trabajo es el de las unidades de enlace, actor del que muy pocas veces se habla y otras pocas más, son sujetos de atención y reconocimiento por parte del IFAI, de sus Dependencias y Entidades y de la sociedad en general. En esta investigación, concentrándome en el caso de la Unidad de Enlace de la Secretaría de Educación Pública, me doy a la tarea de rescatar de ese olvido colectivo a las unidades de enlace, puesto que en términos reales, ellas son el punto de ignición para la puesta en marcha del proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, siendo a su vez, las responsables de hacer cumplir lo establecido en tiempo y forma por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En la totalidad de una sociedad tan compleja suelen tratar de crearse soluciones a ciertos problemas detectados, pero en el momento que esas soluciones se convierten en parte del problema, generan también diversos cuestionamientos sobre el resultado obtenido. El tema que nos ocupa, originó las siguientes preguntas de investigación:

- 1.- ¿Cuáles son los actores sociales que demandan el acceso a la información y para qué fines la utilizan?
- 2.- ¿Qué papel juega el servidor público en la garantización de la transparencia y rendición de cuentas?

3.- ¿Cuál es la importancia social de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información dentro de las instituciones?

4.- ¿Cuál es el carácter público, político y social de las unidades de enlace a partir de su creación en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental?

5.- ¿Cuál será el nuevo diseño institucional de la SEP, de acuerdo a la reforma constitucional en materia de transparencia?

Estas interrogantes jugaron un papel de gran importancia pues fueron guía de éste trabajo y al mismo tiempo le proporcionaron orden a su contenido; lo que resultara de ellas ayudaría a comprobar o refutar las siguientes hipótesis:

La apertura de la información generada en las entidades gubernamentales no ha logrado darse a niveles satisfactorios en México, lo anterior depende de las decisiones tomadas por las personas que ostentan algún puesto político de mando.

Desde otra perspectiva, otra causa posible de igual relevancia devendría de la poca o nula capacitación/conocimiento que tienen algunos de los servidores públicos sobre la normatividad que rige la transparencia y rendición de cuentas en la administración pública, lo cual funge como un obstáculo para lograr un óptimo desarrollo en dicho ámbito.

De superarse las situaciones en comento y si el servidor público cumple con su responsabilidad institucional y social, tendríamos como resultado inmediato el que las instituciones pudieran rendir cuentas y ser transparentes dentro de sus marcos legales e institucionales.



Comprobar o refutar tales hipótesis conlleva un objetivo principal, demostrar que aunque un marco jurídico sea deficiente o no, el factor humano, en este caso el servidor público es el elemento clave para que pueda desarrollarse eficazmente dentro de la sociedad, ya que en México tenemos las herramientas legales e institucionales suficientes para lograr un cambio en la gestión gubernamental y por ende en la sociedad.

Dicho lo anterior, es importante develar cuáles son las causas que motivan al servidor público a no cumplir cabalmente la normatividad facultada para garantizar la transparencia de la gestión gubernamental, así como la rendición de cuentas y el acceso a la información.

A su vez, se llevó a cabo el análisis de las reformas aprobadas en materia de transparencia, la forma en que impactarán en las interrelaciones de los actores sociales y sus respectivas manifestaciones de demandas, así como en el nuevo diseño de las instituciones.

Para el logro del objetivo principal fue necesario plantear una metodología que facilitará no sólo el tránsito por los componentes particulares de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, sino que además me permitiera asimilar e hilvanar cada resultado obtenido, dicha metodología se compone de tres fases necesarias:



Resultado de la investigación, se desarrollaron cuatro capítulos partiendo de la identificación de un problema concreto: el servidor público es parte fundamental del mecanismo de engranaje de la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información; sin embargo su falta de conocimiento y capacitación en la materia, no permite que los resultados sean los esperados, convirtiéndose en un problema más que una solución.

En el primer capítulo, se llevó a cabo una búsqueda teórica que nos diese la oportunidad de contrastar los conceptos de Estado, democracia, Estado Democrático de Derecho, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, conceptos base para nuestro análisis.

Para entender los orígenes y la actualidad del fenómeno, en el segundo capítulo se realizó una construcción histórica nacional e internacional, en la que fue necesario abordar la forma en que otros países decidieron integrar a sus responsabilidades gubernamentales la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, pues ese contexto internacional, aunado a nuestro contexto histórico y demandas sociales presentes, resultaron de gran influencia para que nuestro país optara por integrar a su Plan Nacional de Desarrollo como parte de su forma de gobierno, la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

Un proceso de tal importancia merecía llevar a cabo la detección de los actores que intervienen en él, la forma en que lo hacen y el impacto de dicha intervención para determinar responsabilidades; todo ello fue materia para el tercer capítulo.

Si bien se identificaron tres tipos de actores (políticos, sociales y administrativos) se identificó a un actor del que poco se habla y al que poco se le reconoce: las unidades de enlace. Derivado de ello y retomando mi experiencia laboral en la Secretaría de Educación Pública, en el cuarto capítulo se optó por realizar un estudio de caso de la Unidad de Enlace de dicha Secretaría y hacer un estudio

comparativo rescatando un poco de lo vivido en la Unidad de Enlace del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, justamente para establecer el nivel de importancia de este actor encargado de gestionar la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en cada una de las Dependencias y Entidades obligadas por la Ley.

Finalmente, la elaboración de cada uno de los apartados que constituyen este trabajo me fue llevando al logro del objetivo planteado y de esa forma a la comprobación de la hipótesis: el conocimiento o desconocimiento de los fundamentos básicos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información por parte del servidor público que interviene en el proceso desde cualquier ámbito de acción y con cualquier nivel de responsabilidad, tiene un impacto favorable o desfavorable en los resultados del proceso.

El logro de los objetivos y la confirmación de la hipótesis que permeó la totalidad de la investigación, me dieron la posibilidad de establecer una propuesta teórica en la que la capacitación de los servidores públicos en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, es la pieza clave para lograr un mejor funcionamiento del sector gubernamental posicionando a las unidades de enlace como la cabeza funcional de todo éste complejo engranaje.

En el año 2010 inicié mi trayecto por los caminos de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en la Unidad de Enlace de la Secretaría de Educación Pública (SEP), siendo en el 2011 que esos caminos me llevarían a ocupar un puesto en la Unidad de Enlace del Instituto Nacional de Bellas Artes para que justamente a inicios del 2012, recibiera la invitación para colaborar nuevamente en la Dirección General de Personal de la SEP, como enlace de transparencia, puesto que actualmente me encuentro desempeñando.

Cuatro años dedicados a la atención de los asuntos de acceso a la información que aunados a la formación académica brindada en la Facultad de Ciencias

Políticas y Sociales de la UNAM, me han brindado las herramientas cognoscitivas sin las cuales no hubiese sido posible la elaboración de éste trabajo de investigación que ahora les presento.

## **Capítulo I. Estado democrático de derecho, actor co-constituyente del acceso social a los asuntos públicos.**

“Nunca he oído hablar tanto de Constitución como en esos países en los que la Constitución se viola todos los días. Eminentes juristas discuten seríamente y concienzudamente la significación de los textos de los cuales los políticos se burlan, y si uno sonríe, los doctores apuntan con el dedo los artículos que son la garantía del derecho. La Ley no tiene majestad sino en las palabras.”  
André Siegfried

El contenido de este primer capítulo tratará fundamentalmente de establecer las nociones más apropiadas a nuestro contexto territorial e histórico sobre los principales conceptos que giran en torno al tema de investigación y que sin duda alguna es menester llevar a cabo, pues de no hacerlo, corro el riesgo de que la existencia de múltiples interpretaciones genere un resultado distinto al que pretendo comprobar y sobre el que quisiera poder aportar.

### **1.1.- Estado.**

Diversas investigaciones dedicadas al estudio de todos y cada uno de los ámbitos que estructuran el desarrollo de los seres humanos a lo largo de su vida en sociedad, concluyen que desde épocas antiguas han vivido socialmente organizados en tribus, clanes u otras formas de organización que superan el ámbito familiar.

Su organización estaba basada de acuerdo a intereses comunes, manteniéndose unidos bajo una misma autoridad que tendría como finalidad mantener la unión interna, la defensa exterior y posibilitar la satisfacción de sus necesidades diarias.

La existencia de una figura de autoridad desde nuestros antepasados como todo producto social, ha permanecido en constante cambio hasta tomar la forma jurídica que hoy conocemos como “Estado”, instrumento de la sociedad política para realizar el “bien común”, el cual entendemos no como la suma de bienes

individuales, sino como el conjunto de condiciones externas necesarias para el desarrollo de las capacidades personales, en el ámbito material, intelectual y espiritual de los ciudadanos, es decir que, el Estado fue creado con la finalidad de que éste contribuyera en el desarrollo integral de sus individuos.

Por tanto, se puede afirmar que la autoridad es el elemento vital del Estado, y el Estado deberá elegir los medios que le permitan perseguir el bien común. Dicha se hace manifiesta en el momento de promulgar una ley y de su aplicación justa.

Después de este bosquejo general, resulta valiosa una adecuada definición de la noción de Estado en este trabajo de investigación, ya que la naturaleza de dicho término ha dado como resultado una gran cantidad de debates que giran alrededor de su surgimiento, así como del conjunto de rasgos que lo determinan y precisan desde su origen hasta la época actual.

Pese a ello, no es objeto de este trabajo llevar a cabo un análisis sobre su origen o sobre su proceso de formación; la revisión de diversos enfoques sobre su conceptualización, tuvo como fin último, encontrar un concepto apropiado, en el cual tuvieran cabida elementos como transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, puesto que hoy día, hablar de un Estado democrático es referirse a un Estado con mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, siendo justo ése el motivo por el cual es necesario plasmar una adecuada conceptualización para poder de esa manera caracterizar una realidad concreta.

Iniciaré señalando de acuerdo a la concepción weberiana, que el Estado es el monopolio de la fuerza legítima, conceptualización que encuentra sus cimientos en dos elementos: la concentración exclusiva de la fuerza en manos de una entidad y la legitimación de dicho fenómeno por parte de los gobernados, Bobbio lo desarrolla de la siguiente forma:

*“...un poder que es el único autorizado para ejercer en última instancia la fuerza, porque tiene como fin supremo de su preminencia el mantenimiento de la paz y el ejercicio de la justicia (rex a recte regendo): dos funciones que no pueden ser realizadas más que por quien posee un poder coactivo y legítimo...”<sup>1</sup>*

Si bien, el monopolio legítimo de la fuerza física es condición esencial para la existencia del Estado, el profesor e investigador universitario experto en cuestiones constitucionales y en teoría democrática, Pedro Salazar Ugarte, partiendo de la tesis de Weber detalla las siguientes características del Estado Moderno: a) una cierta entidad territorial; b) la existencia de poder central suficientemente fuerte como para garantizar el orden interno y la seguridad exterior; c) la creación y desarrollo de una infraestructura administrativa, financiera, militar y diplomática; y d) la consolidación de una unidad económica, fundamentalmente.

Hasta ahora he desarrollado las características que definen al Estado, no obstante, dichas características le obligan a cumplir ciertas tareas elementales; Rainer-Olaf Schultze las puntualiza de la siguiente forma:

F	Garantía de la seguridad interna y externa, la protección de los derechos individuales del ciudadano, la procuración de la paz.
U	
N	
C	Garantía de la participación política y la integración cultural de los ciudadanos.
I	
O	
N	
E	Establecimiento de las condiciones económicas generales para la competencia pacífica de los sujetos de la economía.
S	
D	Creación de las condiciones sociales necesarias para la libertad individual, a través de los sistemas del Estado social (inclusión social).
E	
S	Mantenimiento de los fundamentos naturales de la vida y el desarrollo sustentable.
T	
A	Creación de una infraestructura basada en el conocimiento para evitar los riesgos tecnológicos que ya no pueden ser controlados.
D	
O	

<sup>1</sup> Bobbio Norberto (1994). *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. México: FCE. pp. 96

### 1.1.1.- Democracia.

La noción de democracia tiene sus orígenes en Atenas en el Siglo V a.C., teniendo como raíces etimológicas *demos*, que significa pueblo y *cratos*, que significa poder, el poder del pueblo o de la comunidad, por lo que idealmente el poder debería estar al servicio del pueblo en su totalidad y no solo de intereses minoritarios.

De esta forma, y aunque la mayoría de las veces solemos asociar la democracia con los procesos electorales, Enrique Suárez-Iñiguez nos dice que ni la democracia es algo terminado, definitivo, ni es una panacea, ni se limita a los procesos electorales. Es algo que se construye diariamente y que incluye una diversidad de elementos.

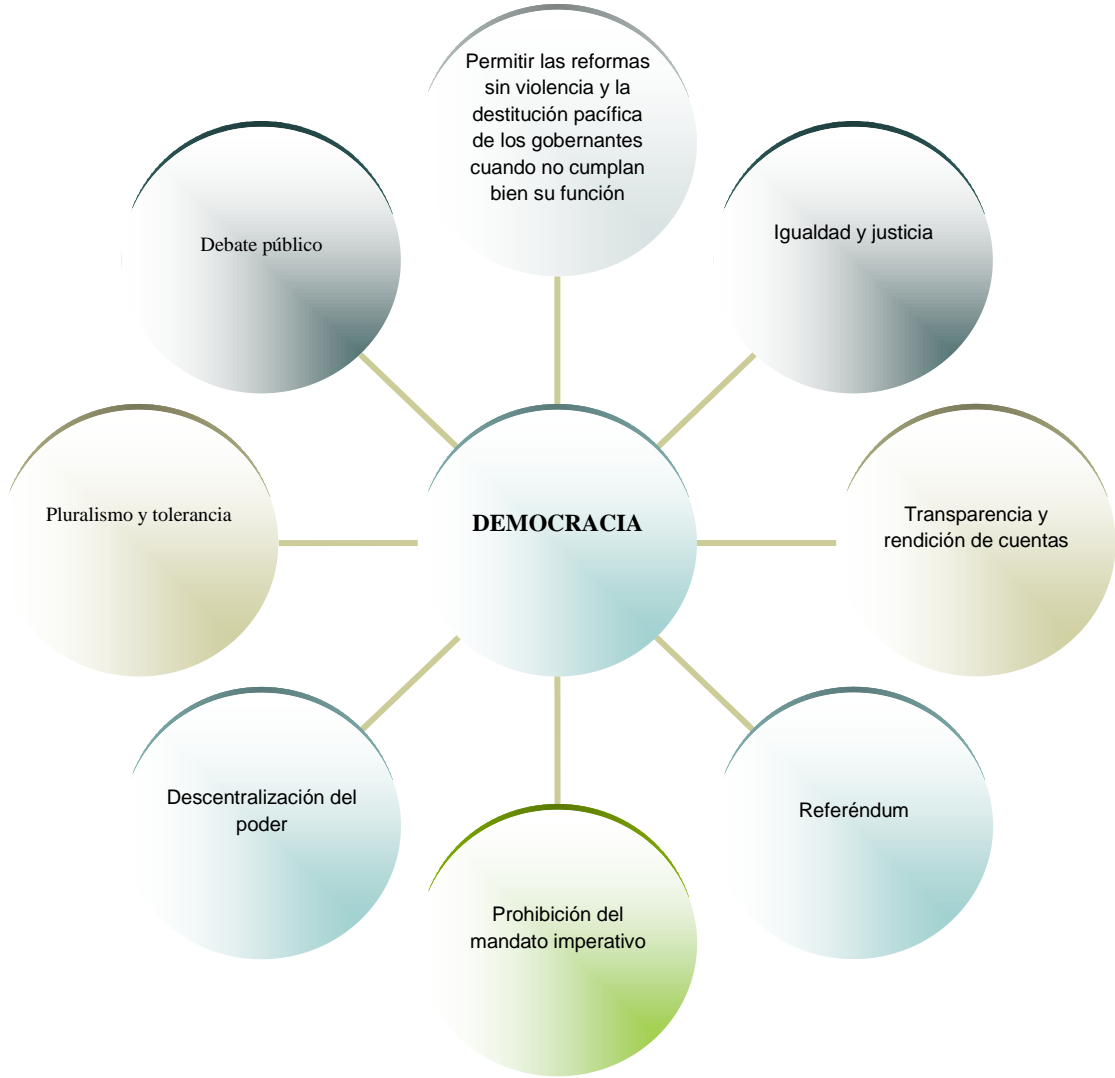
Además plasma dos maneras distintas de entender la democracia: como forma de gobierno y como forma de vida, que a su vez se compone de tres fases:





Las dos primeras fases refieren explícitamente a las condiciones y procedimientos que componen, mientras que la tercera refiere a algo mucho más amplio y complejo, los mecanismos de control de los ciudadanos sobre el gobierno, Suárez-Iñiguez señala que se trata de la orientación, supervisión y corrección del *demos* sobre la *cracia*.

De la misma forma, señala como características indispensables de la democracia las siguientes:



2

---

<sup>2</sup> Autora: Elaboración propia

Por último, este autor menciona que una auténtica democracia, entendida ésta como el concepto político que es, sólo se da y se desarrolla dentro de un Estado que gobierne bajo y mediante la ley, lo cual es conocido como el Estado de Derecho, pues sólo en él se hacen valer las libertades y lograr la justicia como fin último de la ley.

“Democracia significa que la *cracia* esté al servicio del *demos*, que se gobierne para el beneficio del pueblo bajo concepciones de bien público y a través de programas políticos y de *pólices*...La verdadera democracia es el conjunto relacionado (no perfecto) de todos los elementos. Sólo así podremos hablar de democracia.”<sup>3</sup>

### **1.1.2.- Estado Democrático de Derecho.**

Lo expuesto en los apartados anteriores nos lleva a concluir que el Estado es producto de realidades y demandas políticas, económicas y sociales específicas de un impacto tan relevante que puede llegar a generar la reconfiguración misma del concepto a un nivel general.

Para los fines de esta investigación, mi atención se centrará en el Estado Democrático de Derecho, pero ¿Por qué hablar de un Estado Democrático de Derecho y no solo de un Estado de Derecho?, la respuesta pareciera simple, no obstante, es resultado de un arduo análisis sobre el Estado y sus tipificaciones de acuerdo a los rasgos que le definen.

Guillermo O’Donell define el Estado de Derecho como “...una ‘idea’ capaz de comprender diversas modalidades institucionales de control del poder público y de

---

Fuente: Suárez-Iñiguez Enrique (2003) Enfoques sobre la democracia. México FCPyS-Grupo Editorial Porrúa.

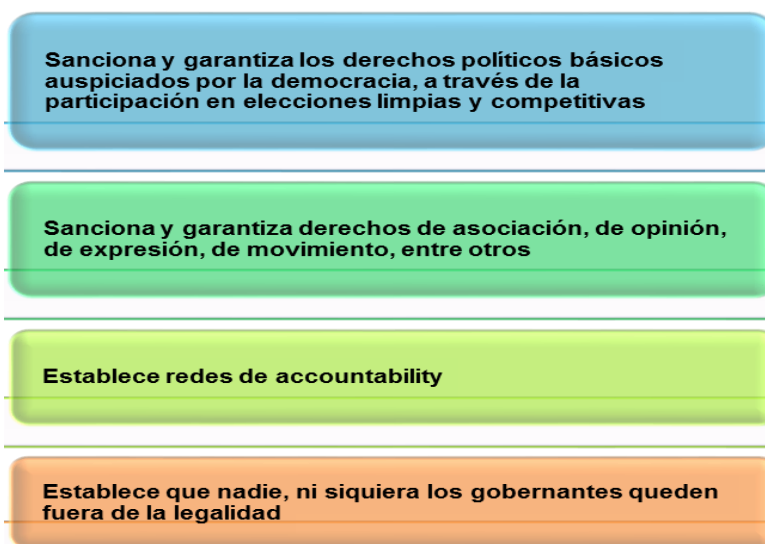
<sup>3</sup> Suárez-Iñiguez Enrique (2003). *Enfoques sobre la democracia*. México: FCPyS-Grupo Editorial Porrúa, pp. 170-171

protección de los derechos del hombre, siempre bajo la constante aplicación del derecho a partir de la racionalidad construida desde el propio derecho.”<sup>4</sup>

Como ya se mencionó, el Estado se configura de acuerdo a realidades sociales específicas, por lo que el “tipo” de Estado en el que se desarrolla nuestra vida podría tipificarse como un Estado Democrático de Derecho.

Tal aseveración reside en la posibilidad que nos brinda un Estado Democrático de Derecho de encontrar en él una cierta responsabilidad para crear un aparato crítico y participativo en sus ciudadanos, es decir, *“Un Estado Democrático de Derecho defiende y fomenta los derechos de los ciudadanos a la información, la participación y la justicia social”*.<sup>5</sup>

Podemos apreciar entonces que la noción de Estado cumple en esencia con lo desarrollado en el apartado anterior, no obstante, O’Donell identifica los rasgos primordiales que le asignan tal apelativo de Estado Democrático de Derecho:



<sup>4</sup> Guillermo O’Donell (2008). *Democracia y Estado de Derecho*, pp. 107, en Ackerman John (2008). *Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI.

<sup>5</sup> Ackerman John M. (2008). *Más allá del acceso a la información*. *Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI, pp.19

Paralelo a su caracterización, menciona que si bien “la vocación de cualquier Estado es organizar un conjunto de relaciones sociales de toda la población en un territorio” sin embargo, “...la vocación fundamental de un Estado *Democrático de Derecho* es llegar a esas relaciones sociales como co-constituyente de ciudadanos y ciudadanas plenos en lo político, en lo social, en lo económico y en lo cultural.”<sup>6</sup>

## **1.2.- Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.**

“La sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público por su administración.”<sup>7</sup>

La integración de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información como elementos característicos y definitorios del actuar político en un Estado Democrático de Derecho resulta de gran relevancia en nuestra realidad histórica pues si bien es cierto que democracia y transparencia surgen simultáneamente (como puede apreciarse en la Reforma Política de 1977), estos elementos son puestos en marcha como respuesta a una necesidad política y social que exige en palabras de Ackerman, *corregir los defectos en el funcionamiento del Estado*.<sup>8</sup>

En la actualidad, todo régimen político que pretenda ser reconocido como democrático, deberá hacer de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, elementos inmanentes a su naturaleza; a los cuales dará garantía implementando las políticas públicas y los mecanismos jurídicos necesarios para tal efecto.

---

<sup>6</sup> Guillermo O’Donell. (2008). *Democracia y Estado de Derecho*, pp. 96, en Ackerman John (2008). *Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI.

<sup>7</sup> Artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, París, Francia, 26 de agosto de 1789.

<sup>8</sup> Ackerman John M. (2008) Más allá del acceso a la información. *Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, México: Siglo XXI, pp. 105-106

Dado que la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información son el tema central de esta investigación, resulta imprescindible revisar las diversas concepciones que existen al respecto, permitiéndome así poder elegir la noción que más se ajuste a lo que mi experiencia me ha permitido percibir de lo que es o cómo debería ser, en su proceso.

En gran parte de la bibliografía consultada en apoyo a este trabajo, pude percatarme que se habla sólo de transparencia y rendición de cuentas, dejando regularmente el acceso a la información como un sinónimo de los otros dos términos; mientras distintas perspectivas dan por hecho de que al existir uno, el otro se da en consecuencia.

Tomando en cuenta lo anterior y situándome a la vez como parte del proceso de acceso a la información, considero que si bien los tres conceptos se complementan entre sí, son por su naturaleza distintos, ya que cada uno de ellos refiere a acciones y procedimientos que ya en su conjunto no sólo satisfacen una demanda social, sino que tienden a construir una forma de gobierno, de administración y gestión más justa y eficaz.

### **1.2.1.- Transparencia**

Immanuel Kant fue pionero al señalar el principio moral de la transparencia al decir que “todas las acciones que afectan el derecho de otros seres humanos son injustas si los principios que las guían no soportan ser publicados”.<sup>9</sup>

El impacto de tal principio debió haber sido relevante, pues fue retomado para los orígenes de la transparencia, los cuales se enmarcan en los siglos XVII y XVIII en Europa con el proceso de Ilustración.

---

<sup>9</sup> Kant Emmanuel(2004) La Paz Perpetua. México: Porrúa.

*“¡Ten el valor de servirte de tu propia razón!: ha aquí el lema de la Ilustración”<sup>10</sup>.*

Para Rodolfo Vergara, sociólogo egresado de la Universidad Autónoma Metropolitana plantel Xochimilco y maestro en sociología política, “la transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público....significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público, con excepción de aquella clasificada como confidencial.”<sup>11</sup>

Desde otra perspectiva, en una contribución que llevó a cabo el Canal del Congreso en materia de transparencia, nos indican que “la transparencia alude, en primer lugar, a una serie de acciones por parte de los representantes políticos, de gobernantes de los distintos niveles y funcionarios de la administración pública, encaminadas a establecer “un gobierno en público”. En segundo lugar, puesto que no es una cualidad intrínseca de estos últimos el transparentar sus acciones y decisiones, luego entonces la transparencia es también una exigencia continua de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil para demandar que las actividades de algunos servidores públicos no se manejen en la opacidad.”

En la XVI Cumbre Judicial Iberoamericana sobre transparencia se trabajó sobre su definición, resultando en un principio la siguiente:

La transparencia en la gestión de los asuntos públicos se caracteriza por la adopción de políticas, acciones y actitudes tendentes a facilitar el acceso libre a toda la información, en todos los ámbitos y en todas las fases de los procesos y actividades, sin mayores limitaciones que aquellas expresamente establecidas por las leyes para la defensa de derechos e intereses fundamentales coherentes con el orden constitucional democrático.

---

<sup>10</sup> Kant Emmanuel(1978) ¿Qué es la ilustración? en Filosofía de la historia. México: FCE, pp. 25

<sup>11</sup> Vergara Rodolfo (2007) La transparencia como problema, México: IFAI, pp. 17

La transparencia exige no sólo apertura, sino también políticas y acciones que faciliten el acceso y la comprensión de la información.

La transparencia es un instrumento al servicio de la integridad y de la rendición de cuentas de los Poderes Públicos.<sup>12</sup>

En un concepto más general, José Ramón Cossío define la transparencia como “el pleno Acceso de la ciudadanía a las determinaciones y procesos desarrollados por los órganos del Estado.”<sup>13</sup>

Tras un análisis de las distintas concepciones sobre transparencia aquí plasmadas, para el contenido de este trabajo el concepto de transparencia abarcará no sólo la obligación y las acciones por parte de los sujetos obligados a transparentar su gestión, sino que también retoma la transparencia desde una exigencia de la sociedad en general, elemento clave que a través de su activa participación, ayudará a disminuir los niveles de opacidad en los que está inmerso nuestro gobierno y su cuerpo administrativo.

### **1.2.2.- Rendición de cuentas**

El desarrollo de nuestra vida en sociedad exige en todos sus ámbitos la toma de decisiones, de las cuales la mayoría de las veces se requiere de una determinada rendición de cuentas hacia otros individuos. Pese a que dicho fenómeno pudiese ser considerado como un elemento inmanente a nuestra vida diaria, la rendición de cuentas gubernamental suele ser un tanto confusa, parte de ello puede atribuirse a la poca claridad con la que se maneja su definición; por tal motivo, a continuación plasmaré las nociones que me resultaron más significativas.

---

<sup>12</sup>[En línea], Dirección URL=  
[http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/forokkk?p\\_p\\_id=19&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_19\\_struts\\_action=%2Fmessage\\_boards%2Fview\\_message&\\_19\\_messageId=183645](http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/forokkk?p_p_id=19&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_19_struts_action=%2Fmessage_boards%2Fview_message&_19_messageId=183645), [consulta: 04 de octubre de 2013].

<sup>13</sup> Ackerman John M. (2008) Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho, México: Siglo XXI, pp. 106

Para Schendler la rendición de cuentas “abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones.”<sup>14</sup>

A su vez, distingue dos tipos de rendición de cuentas, vertical y horizontal. La vertical refiere al control de la sociedad hacia el estado mediante mecanismos de vigilancia y sanción. Mientras que la horizontal se da en una relación entre iguales.<sup>15</sup>

La rendición de cuentas para Ackerman, es un “proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes.”, el cual cuenta con “...tres temporalidades posibles (pasado, presente y futuro)...ex-post para referirse a la evaluación de proyectos terminados, rendición de cuentas ex-ante para referirse a la evaluación de planes de acción, y rendición de cuentas simultánea para referirse a la evaluación de iniciativas gubernamentales en curso.”<sup>16</sup>

En opinión de José Antonio Crespo “La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible evitar, prevenir y en su caso, castigar el abuso del poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes.”<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Schedler Andreas (2007) ¿Qué es la rendición de cuentas? México: IFAI. pp. 13

<sup>15</sup> *Ibidem*, pp. 33-35

<sup>16</sup> Ackerman John M. (2008) Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho, México: Siglo XXI, pp.16-17

<sup>17</sup> Crespo José Antonio. (2001) Fundamentos políticos de la Rendición de Cuentas. México: SERIE: Cultura de la Rendición de Cuentas, número 1. Auditoría Superior de la Federación, pp. 7



Hasta el momento los conceptos que he retomado sobre rendición de cuentas son muy similares en los elementos que los constituyen, su finalidad es la prevención y sanción de abusos de poder mediante la explicación y justificación de actos en un ejercicio de diálogo permanente entre la sociedad y el gobierno; pese a tal similitud y de acuerdo a los fines de este trabajo, la noción de Ackerman es para mí la apropiada, pues si bien encierra los elementos ya mencionados, él abre los límites de la rendición de cuentas gubernamental a tres posibles temporalidades, que de tener la sociedad consciencia sobre éstas, la información sobre un tema específico tendría un alcance de mayor profundidad.

### **1.2.3.- Acceso a la información.**

“El derecho a la información, al ser fundamental, está fuera de discusiones de conveniencia política y de ficticias prioridades, es producto del consenso social y no puede, por ningún motivo ser restringido y mucho menos aniquilado.”  
Reflexión emitida por la Unidad de Enlace (UE) en la SEP

Cuando hablamos de *acceso a la información*, podemos o no remitirnos a las nociones sobre transparencia y rendición de cuentas, podemos o no, pensar que el acceso a la información es un elemento constitutivo de estos, o, que al darse uno, el otro se da en consecuencia; no obstante, la conceptualización de la noción sobre el acceso a la información merece tratarse de forma individual por lo relevante de su naturaleza.

La revisión de diversa bibliografía que me ayudó a clarificar los conceptos sobre los cuales versaría esta investigación, me permitió elegir el concepto que a consideración personal y laboral, resulta más adecuado; también me permitió entender la esencia y la interrelación existente entre estos tres conceptos.

No es que el acceso a la información juegue un papel de menor importancia en el ámbito de la transparencia y la rendición de cuentas; su importancia recae en la complementariedad que le brinda a éstos. Si bien hay cosas que se transparentan

(acción gubernamental) y sobre las cuales se rinden cuentas, ello es solo la detección al interior de asuntos sobre los que la sociedad “pudiera” tener interés de informarse, en otras palabras, los más relevantes de su actividad administrativa.

En ese proceso de detección de los temas de interés, hay cosas que quedan al margen, por lo cual, al percatarse la sociedad de que no existe publicación en términos de transparencia y rendición de cuentas sobre tal o cual tema, es justo el momento en el que los mecanismos de acceso a la información entran en operación (participación activa de la sociedad).

Al desarrollar el tema del acceso a la información relativo al desempeño del Estado, Jonathan Fox señala la existencia de dos caminos: la difusión proactiva y la divulgación responsiva.

“La difusión proactiva se refiere al acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial. La divulgación responsiva se refiere a un compromiso institucional que responde a demandas ciudadanas específicas que solicitan cierta documentación que, por otra parte, generalmente no se difunde.”<sup>18</sup>

Estos dos caminos del acceso a la información, nos llevan justamente a distinguir entre lo que se transparenta y a lo que se accede, no obstante, no puedo afirmar que la transparencia de acuerdo a Fox, sea parte del acceso a la información, puesto que desde mi perspectiva, la transparencia es lo que permite que haya en el caso concreto de México, rendición de cuentas y acceso a la información.

Sin duda habrá perspectivas desde las que se vea al acceso a la información como el elemento que desencadene la transparencia y la rendición de cuentas, siendo justo esas perspectivas las que me llevaron a concluir que el acceso a la

---

<sup>18</sup> Fox Jonathan en Democracia y Estado de Derecho, p. 96, en Ackerman John (2008) Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho, México: Siglo XXI, pp. 177

información, aun existiendo como derecho fundamental en la Constitución, hasta antes del 2002, no existía un marco legal que obligara al Gobierno a dar la información solicitada, y menos sancionador, motivo por los que yo ubico la transparencia como el primer eslabón de esta cadena.

Como elemento que complementa los mecanismos de rendición de cuentas “hay que destacar un componente fundamental de la rendición de cuentas y que posee una especial importancia para el IFAI, aquello que Schendler llama *answerability*, es decir la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados”, ya que “Rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos.”<sup>19</sup>

Haciendo un recuento en términos generales, podemos concluir que la transparencia es una cualidad del gobierno, la rendición de cuentas es una obligación del gobierno, mientras que el acceso a la información es un derecho fundamental de todo individuo de nuestra sociedad.

Hasta el momento he trabajado para establecer lo que se entenderá por transparencia y rendición de cuentas y paralelamente poder determinar así lo que es y lo que no es al acceso a la información; incluso con ello pareciera que no existe una conceptualización de tan relevante derecho, lo que me lleva a tratar de desarrollar desde mi experiencia una propuesta conceptual.

El carácter de derecho fundamental lo adquiere gracias al contenido del Artículo 6° Constitucional, mismo que a su vez nos devela la conexión existente entre la libertad de expresión y el acceso a la información gubernamental, respecto a lo que Ernesto Villanueva enfatiza que el derecho a la información incluye tres

---

<sup>19</sup> Schedler Andreas (2007) ¿Qué es la rendición de cuentas? México: IFAI, pp. 7

elementos específicos: 1) El derecho a atraerse de información; 2) el derecho a informar y 3) el derecho a ser informado.

Mark Bovens hace una distinción entre transparencia y los derechos a la información:

“Las reglas actuales sobre apertura gubernamental en la mayoría de los casos constituyen básicamente una cuestión de higiene pública. Esta regulación se orienta a aumentar la transparencia de la administración pública, con objeto de mejorar el control democrático y la rendición de cuentas a la sociedad por parte del gobierno. En contraste, los derechos a la información en su gran mayoría constituyen un elemento de ciudadanía. Ellos tienen que ver en primer lugar y de manera preponderante con el funcionamiento social de los ciudadanos, no sólo en relación con las autoridades públicas, pero también en sus mutuas relaciones y en relación con las entidades privadas. El derecho a la información debe ser parte de los derechos civiles garantizados en las constituciones de la misma forma que los otros derechos individuales.”

De acuerdo a lo anterior, puedo afirmar que el acceso a la información es un ejercicio dinámico entre el Estado y la sociedad; en el cual la sociedad es la que solicita la información y el Estado es el sujeto obligado por la Ley a hacer entrega de la misma, con plena observancia de aquella que se encuentre definida en las excepciones previstas en ella.

Después de haber realizado la conceptualización más allegada al interés y a los límites temporales de este trabajo de investigación, resulta necesario desarrollar la perspectiva desde la que nuestra administración pública inició su trabajo en torno a la transparencia y la rendición de cuentas, ya que como es sabido, nuestro país decide entrar a esta cultura de la transparencia y rendición de cuentas tiempo después de que muchos países a nivel internacional ya lo hacían.

Al estar expuestos los conceptos al constante cambio político y social, resultaría erróneo no hacer mención de la concepción que en sus inicios nuestro país entendió por transparencia y rendición de cuentas.

### **1.3.- Sentido y significado del acceso social a la información.**

Tanto en su conceptualización como en su constitución, la sociedad en sí se vislumbra compleja. El concepto “sociedad”, encuentra su origen etimológico en el término latín *societas*, el cual alude a un conjunto de individuos que comparten una misma cultura, folclore, costumbres y estilos de vida en un espacio y tiempo determinados que les dota de identidad y sentido de pertenencia, relacionándose entre sí, en un marco de reglas de organización jurídicas y consuetudinarias, por lo que una sociedad no sólo comparte lazos ideológicos, también comparte lazos económicos y políticos.

Por lo que se refiere a la sociedad como conjunto de individuos, debemos recordar que su origen se remonta desde el momento de la aparición del hombre en la Tierra, misma que ha venido desarrollando hasta nuestros días diversas formas de organización, cuya estructura respondía en su momento a necesidades económicas, políticas y sociales concretas.

Como resultado del estudio de nuestra realidad histórica y actual, en apartados anteriores se han desarrollado algunos de los elementos que estructuran nuestra organización actual, ubicando particularmente al derecho de acceso a la información como elemento de un Estado Democrático de Derecho, una tipificación de Estado en el que la sociedad encuentra una mayor realización del significado de un concepto que veía su realización más representativa en las urnas: “democracia”.

La democracia ahora, se vería reflejada en la posibilidad dada a la sociedad de ser partícipe de los asuntos del Estado mediante el derecho de acceso a la

información, es decir, mediante el conocimiento generado por la apertura de la información gubernamental y el acceso social a ésta.

Antes de la constitucionalización del derecho de acceso a la información, el panorama en el que se situaba la sociedad mexicana se configuraba básicamente por un funcionamiento precario y hasta opaco de sus instituciones, que al ser elementos estructurales del ejercicio del poder, su mal funcionamiento influía en el cumplimiento de las tareas del Estado, generando por ende un impacto negativo en las obligaciones de desarrollo integral adquiridas con los gobernados.

El sentido del derecho de acceso a la información ante tal panorama, reside en la búsqueda de un mayor rendimiento de las instituciones, lo cual coadyuvará en la mejora de la calidad democrática de nuestro país, ello, a través de la participación activa e informada del sustento de la democracia, la sociedad.

Desde esta perspectiva, el derecho de acceso a la información ha sido considerado la respuesta gubernamental a una necesidad social que refiere a la forma en que son gestionados los asuntos de interés público, María Marván Laborde, establece una doble necesidad al respecto:

“...por una parte, se trata de que la información fluya “hacia abajo” para que los gobernados puedan conocer, evaluar, supervisar las acciones de funcionarios y gobernantes, para que se ejerza cotidianamente una suerte de control social “hacia arriba”, hacia todos los rincones de la Administración Pública Federal. Pero por otra parte, se trata de que la información suministrada por el gobierno resulte útil y significativa para la propia sociedad, que los datos, las cifras, los documentos a los que todos tenemos acceso, redunden en una mayor capacidad de acción y de proposición por parte de las personas y las organizaciones sociales.”<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Marván Laborde María (2004) El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad, México: IFAI, pp. 5-6

No obstante lo mencionado, el derecho de acceso a la información adquiere de la sociedad un significado más amplio al ir más allá de alcanzar un cierto control sobre el actuar gubernamental, pues el fin último de la obtención de información pública es trascender a ser un medio o instrumento garante del cumplimiento de otros derechos fundamentales.

El derecho de acceso a la información, constituido como derecho fundamental que permite a los individuos pasar de la inactividad a la actividad en el ámbito político, protegiendo e incrementando su poder real basado en el conocimiento, no es esencial sólo para lograr una mayor calidad de nuestro sistema democrático, pues es justo en éste punto donde debemos resaltar la doble función que cumple:

1ª Como mecanismo de control gubernamental al crear escenarios gubernamentales transparentes, abiertos al escrutinio público y,

2ª Como mecanismo instrumental que coadyuva al cumplimiento de otros derechos fundamentales.

El gran acierto del equipo de campaña que acompañó a Vicente Fox Quezada como candidato de oposición a la Presidencia de nuestro país, fue percibir la relevancia que para la sociedad tenía y sigue teniendo la exigencia de un ejercicio gubernamental transparente, pues al incluir dentro de sus propuestas de campaña la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información como elementos guía de la gestión de los asuntos públicos, hizo posible la realización de la alternancia política en el Ejecutivo, tema que a continuación nos ocupará.

### **1.3.1- Siglo XXI, se abre México a la transparencia.**

En el año 2000, la sociedad mexicana estaría a punto de perder su centro, ese centro que lo mantenía cegado en medio de una sociedad cerrada y con jerarquías sociales de escalones inamovibles, lo que Jesús Rodríguez Zepeda

consideraba justo el Estado ideal que el gobierno necesitaba para seguir ostentando el poder otorgado por un pueblo sometido.<sup>21</sup>

Pese a tal “destino”, inclusive antes de esa fecha hubo muchas personas que renunciando a la tutela del Estado sobre su vida política y social, se convirtieron en ciudadanos que lucharon por un Estado garante de sus derechos fundamentales, ello a pesar de los sofisticados mecanismos utilizados para controlar, atenuar o silenciar las opiniones críticas de la sociedad civil y los medios.

Sin embargo, el gobierno parecía no querer darse cuenta de que sus mecanismos en sí mismos se estaban quebrantando en medio de una evidente deficiencia estructural, hasta el punto de resultar imposible seguir ejerciendo ese control autoritario tan cotidiano y tal vez para algunos, hasta cierto punto, imperceptible.

Dadas las circunstancias, resulta factible pensar que las razones por las que la mayoría de los mexicanos decidieron elegir a Vicente Fox como su Mandatario pueden ser diversas; no obstante, la promesa del combate a la corrupción gubernamental con miras a obtener un buen gobierno, el cual se distinguiera por ser eficaz, trabajar en base a valores y liderazgo, resultó atractiva, ya que involucraba no sólo a la Administración Pública Federal, sino también hacía participe al pueblo mexicano en la elaboración y cumplimiento de sus compromisos de campaña.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 fue testigo de los compromisos y estrategias a seguir por parte del gobierno de Fox. En él se plasmaba la obligación gubernamental de crear los mecanismos e instrumentos que permitieran rendirles cuentas a los ciudadanos.






---

<sup>21</sup> Rodríguez Zepeda Jesús (2007) Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. México, IFAI, pp 13



Los esfuerzos no sólo se enfocarían en llevar a cabo las gestiones necesarias para tal creación, se necesitaría también un gran esfuerzo por parte del Ejecutivo y la administración pública federal puesto para establecer la corresponsabilidad de incluir a la sociedad en sus acciones y sus respectivos resultados.

Fox planteó que el principal motor para que el gobierno de transición rindiera cuentas a los ciudadanos residía en la concepción que sobre el ciudadano se tendría en su administración. El ciudadano sería considerado el origen y destino de las acciones llevadas a cabo por el gobierno, lo cual dio origen a las normas básicas de acción gubernamental:

-  Apego a la legalidad
-  Gobernabilidad democrática
-  Federalismo
-  Transparencia
-  Rendición de cuentas

Estas normas deberían ser el punto de partida para el desempeño de las atribuciones encomendadas a cada Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal para lograr el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la sociedad, abriendo las puertas de sus decisiones y los resultados de sus acciones, para que de acuerdo a ello, las bases sociales se mantuvieran informadas y pudieran ejercer con conocimiento de los hechos, opiniones y evaluaciones pertinentes del actuar político; 5 normas de acción gubernamental, dentro de las que por primera vez el gobierno se “obligaba” a actuar con transparencia y rendir cuentas a la sociedad.

En este punto es vital conocer las concepciones plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, sobre transparencia y rendición de cuentas, debido a que son las

bases iniciales sobre las que nuestro país incursionará a un nuevo gobierno democrático.

➤ **Transparencia.**

Punto rector en el ejercicio de las facultades del Ejecutivo, el cual establece la obligación de los servidores públicos a informar sobre el desempeño de sus funciones, el logro obtenido y los recursos utilizados para tal efecto.

De lograr abrir al escrutinio público las decisiones gubernamentales, la sociedad y el gobierno en colaboración conjunta lograrían reducir los niveles de discrecionalidad y evitar posibles hechos de corrupción.

➤ **Rendición de cuentas.**

El PND establece que la rendición de cuentas posibilitará la designación de responsables en las distintas actividades y programas de la administración pública federal, de tal manera que los culpables de ineficacia o corrupción puedan ser inmediatamente detectados e identificados, para proceder en consecuencia, además tendría referentes concretos sobre sus planes, ofertas, acciones de gobierno y el uso de los fondos que provienen del erario público.

Si bien, la rendición de cuentas establece mecanismos de evaluación y sanción, dentro de su construcción también se establece un sistema de estímulos y reconocimiento para los servidores públicos sobresalientes y eficaces; por tanto, todo resultado obtenido por la administración pública federal positivo o negativo, tendrá que hacerse de conocimiento de la sociedad.

Por más de 70 años el partido hegemónico supo mantener un gobierno basado en el secretismo político; la alternancia que se vivió con el ascenso al poder por la vía democrática de un candidato de oposición, nos llevó de la mano tanto a

Dependencias y Entidades gubernamentales como a la sociedad civil, hacia un gobierno donde se reconocía nuestro derecho a conocer de los asuntos del Estado, así como la obligación de éste último de informar sus acciones y resultados.

México iniciaba su trayecto hacia una mejor calidad democrática con la apertura de lo más valioso que entonces poseía, la información en manos del poder público, estableciendo un sólido compromiso para comenzar un cambio en la relación entre la sociedad y el aparato gubernamental, de la misma forma, se estaría fomentando en los ciudadanos un aparato crítico que le permitiera a todos, tomar decisiones sobre todo.

## **Capítulo II. La construcción social, política e institucional de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en México.**

“Si la Constitución no lograra nada más, de todos modos nuestra nación cambiará con la acción de esta ley que ha nacido a su amparo”  
Anders Chydenius

Después de haber revisado las nociones sobre los conceptos clave de este trabajo de investigación, considero pertinente llevar a cabo un análisis histórico que abarcará a grandes rasgos desde el siglo XVIII, periodo en el que se crea la primera ley de acceso hasta nuestros días, ya que como contexto histórico sabremos el impacto que tuvo en nuestro país, de qué forma se ha implementado, cómo ha sido reestructurada la perspectiva de la transparencia, y en conjunto este capítulo contribuirá al cuestionamiento de la efectividad de nuestros mecanismos jurídicos e institucionales en la materia.

### **2.1.- Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. Su construcción social.**

Pareciera que nuestra sociedad durante más de 70 años hubiera estado programada para cumplir un rol “pasivo” dentro de la actividad social y que a su vez la actividad misma se encontraba restringida en cuanto a las decisiones que se tomaban para el desarrollo pleno de los individuos, tarea inmanente al Estado mismo. Ante lo “dado”, parecía que no había situación alguna que mereciera ser redefinida, pues todo marchaba conforme a lo estipulado.

Pese a ello, la transmisión generacional del rol que como individuos deberíamos asumir llegó a un quebrantamiento tal, que nos permitió tomar conciencia de que aún la realidad que pareciera externa a los individuos, no es sino producto y construcción de su actuar mismo y que paralelo a ello, la misma realidad actúa sobre nosotros.

Al estar el orden institucional sumamente fragmentado, algunos grupos de la sociedad dejaron de ver a las instituciones como la guía del desarrollo de la vida en sociedad, para convertirse en el problema mismo de la sociedad. Aprovechando este punto coyuntural de nuestra historia, para rehacer lo social y de paso, el rol que los individuos tenemos dentro de nuestro propio desarrollo personal, en la sociedad.

Por lo mencionado, antes de iniciar el recorrido histórico en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, resulta trascendente que su existencia sea reconocida práctica y conceptualmente como resultado de una construcción social, pues como en líneas anteriores se ha mencionado, dichos mecanismos han sido resultado de una ardua y constante lucha social, por medio de la cual se buscaba concretamente que las gestiones del gobierno fueran transparentes mediante la apertura de la información que éste genera y permitiendo el acceso social a dicha información.

La búsqueda de un logro de tal impacto, tuvo como mayor factor de influencia la realidad de la vida cotidiana en los ámbitos políticos, económicos y sociales en la que varios actores sostenían sus lazos de interacción, siendo el conocimiento común de ésta realidad lo que les llevaría a construir una de las posibles “soluciones” a los problemas existentes.

Al ser una construcción social, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, encuentran su punto de ignición justamente en la participación activa de cada uno de los individuos; la participación constante funge como la única garantía para preservar su existencia, pues la ausencia de participación social, su único sustento práctico, dejaría el cumplimiento del derecho de acceso a la información en simple papel.

Retomando lo anterior, podemos decir a manera de conclusión que el cumplimiento de un rol activo por parte de la sociedad, genera las condiciones

necesarias (no por ello suficientes) no solo de ser constructores de una realidad social diferente, sino de ser un factor de cambio importante en nuestra sociedad, pues justamente por su naturaleza social, dichos productos tienden a cambiar con nuestra actividad, es decir, con la actividad humana.

## **2.2.- ¿Ley de acceso a la información?**

El marco teórico-conceptual que se discutió en el capítulo anterior establece los conceptos base del tema sobre el que versa este trabajo de investigación, de la misma forma, se habló de cómo fue extraído el artículo 6° Constitucional del papel para poner en marcha los mecanismos jurídicos e institucionales que permitiesen garantizar tan fundamental derecho.

Debido a que en este capítulo llevaré a cabo un análisis histórico sobre la influencia que ha absorbido nuestro país de las políticas de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información internacionales, considero importante trabajar sobre la conceptualización y construcción de cualquier ley de acceso a la información, pues si bien es cierto que en algunos países existen artículos constitucionales que garantizan el derecho a la información, estos suelen quedar solo en letra muerta, siendo hasta la creación de tal marco normativo cuando podemos estar en posibilidades de hablar de una garantía real de ese derecho.

De forma amplia y precisa, John Ackerman e Irma Sandoval establecen que “Una Ley de Acceso a la Información (LAI) es una ley que otorga a los ciudadanos el derecho de conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal. Bajo una LAI los documentos gubernamentales se asumen como públicos, a menos que la misma ley especifique lo contrario, y los

individuos pueden conseguir esa información sin explicar por qué o para cuáles fines la necesitan.”<sup>22</sup>

A su vez, retoman de Toby Mendel los principios centrales que desde su perspectiva deberían guiar la construcción de cualquier ley de acceso a la información:



En concordancia con Mendel, tales debieran ser los principios guía para elaborar una ley de acceso; no obstante, en términos reales cada país tiene una interpretación distinta acerca del derecho de acceso a la información, motivo suficiente para que cada uno de ellos decida poner mayor o menor peso a uno u otro elemento, de la misma forma que tal interpretación incide en los elementos que la constituirán y de aquellos que serán excluidos.

<sup>22</sup> Ackerman John M. e Irma E. Sandoval (2007) Leyes de acceso a la información en el mundo, México: IFAI. pp.20

Desde otra perspectiva, el Centre for Law and Democracy y Acces Info difundió en 2010 un instrumento de evaluación sobre las leyes de acceso a la información, en el que los elementos constitutivos de la ley se agrupan de la siguiente forma:

- 1) *el derecho de acceso*: debe ser garantizado por la Constitución de modo preciso. Las referencias a los grandes principios no bastan. El principio de divulgación máxima debe ser afirmado por la ley.
- 2) *el campo de aplicación*: los beneficiarios, los documentos sobre todo tipo de soporte, el acceso a los documentos y a la información, el sector público (las tres ramas, legislativa, ejecutiva y judicial), el sector privado (las empresas que desempeñan un papel público o reciben financiaciones públicas) y la publicación proactiva de las informaciones.
- 3) *procesos de demanda*: ayuda de los funcionarios, plazo de contestación rápido, identificación fácil de los documentos, gastos de acceso limitados.
- 4) *excepciones y denegaciones*: los intereses protegidos son generalmente los mismos, y conviene conseguir un equilibrio entre su protección y el derecho de acceso.
- 5) *los recursos*: a un organismo independiente del tipo de Comisionado inglés para la información, Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos francesa o portuguesa (CADA), Instituto Federal de Acceso a la Información mejicano (IFAI).
- 6) *las sanciones* en caso de deterioro, así como *las protecciones* contra las represalias, por parte de sus superiores jerárquicos, en contra de los delatores que denuncian los casos de malversaciones.



7) El séptimo ámbito concierne a la *promoción de la ley*.

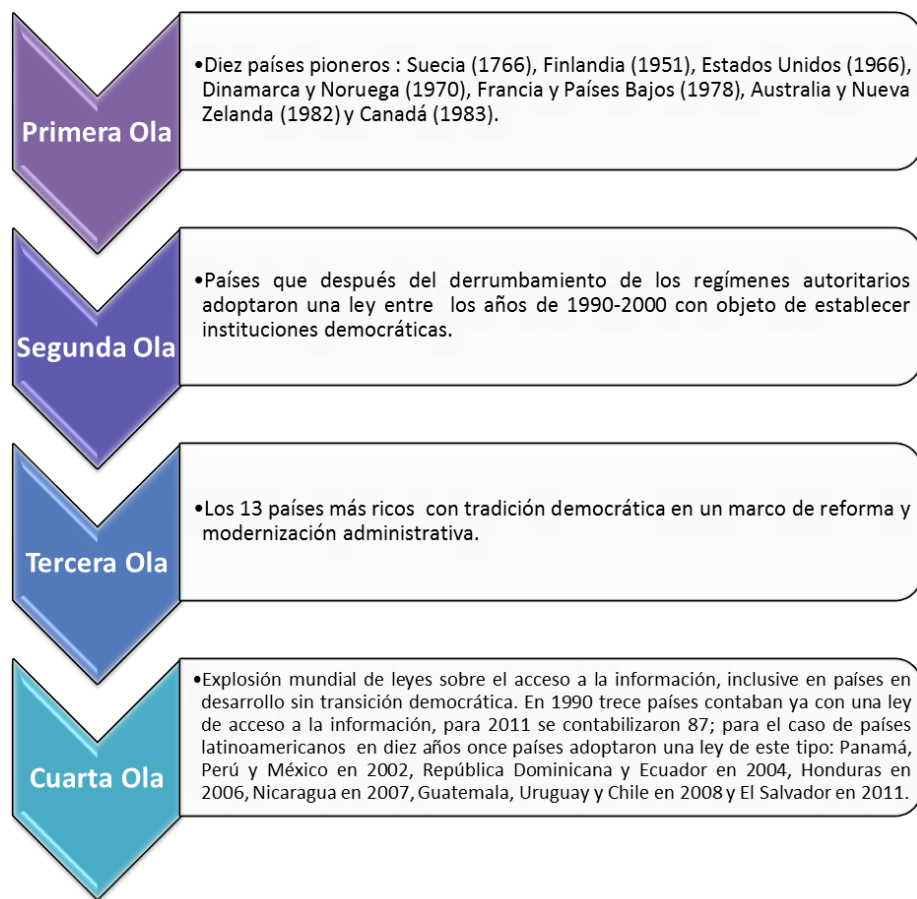
### **2.3.- Influencia del acceso a la información pública a nivel internacional.**

Después de haber realizado una breve conceptualización sobre la esencia y los principios en el diseño de una ley de acceso, pasaré a desarrollar la influencia internacional que tuvo la publicación de la primer ley en materia de acceso a la información en el México del año 2002, marco jurídico con el cual se pretendía garantizar el pleno ejercicio de nuestro derecho a la información.

A nivel mundial, la primera ley formal de acceso a la información gubernamental encuentra sus orígenes en la Suecia del año de 1766.

El político-religioso Anders Chydenius fungió como el principal impulsor de esta primera Ley, la “FREEDOM-OF-PRESS AND THE RIGHT-OF-ACCESS TO PUBLIC RECORDS ACT” (Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas), quien se encontraba sumamente inspirado por China. Tal admiración hacia ese país oriental se originó al ser según él, el país modelo para la libertad de prensa a través de su institución conocida como Buró de Censura Imperial, misma que se encargaba de vigilar al gobierno y a sus funcionarios, así como de exhibir sus incompetencias, ineficiencias burocráticas y sus prácticas de corrupción.

Tras el estudio del proceso de reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, Perrine Canavaggio reconoce dos generaciones de legislaciones: la primera generación corresponde a las leyes que abrieron el acceso a los archivos públicos por cuestiones de investigación histórica, derecho cívico que se aplicó de manera progresiva durante los siglos XIX y XX; y la segunda generación refiere a las leyes que otorgan el acceso a los documentos administrativos, cuyo surgimiento se ubica posterior a la Segunda Guerra Mundial en diversas olas sucesivas.



23

El análisis de esta oleada democratizadora devela los principales factores sobre los cuales se entretije el derecho de acceso a la información, como lo son los trastornos políticos de los 90's; la aparición de nuevas democracias, la lucha contra la impunidad de violaciones de derechos humanos, de lo que se deriva el derecho de saber, el derecho a la justicia y el derecho a reparación; el incremento de la demanda de información debido a los adelantos tecnológicos y la expansión de Internet; la lucha contra la corrupción; crisis económica y financiera de 2008. Cada uno de los factores antes mencionados interrelacionados o no desembocan en una fuerte demanda social de acceso a la información y de transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.

<sup>23</sup> Canavaggio Perrine (2011) El acceso a la información pública en el mundo. Un derecho humano emergente. [En línea], Dirección URL= <http://www.ala-archivos.org/wp-content/uploads/2012/05/7-SIATI-Perrine-Canavaggio.pdf>

Un elemento importante que he venido desarrollando en este trabajo es ubicado por diversos estudiosos de lo que fue el movimiento de acceso a la información, ahora consolidado como un derecho fundamental, pues sitúan el fenómeno del acceso a la información dentro de la teoría democrática, a continuación se muestra como lo plantea Alasdair Roberts:

“Cuando una sociedad haya decidido aceptar la democracia como su fe fundamental, es elemental que sus ciudadanos conozcan lo que su gobierno está haciendo... Ningún gobierno democrático puede sobrevivir sin rendición de cuentas y el postulado básico de la rendición de cuentas es que el pueblo cuente con información acerca del funcionamiento del gobierno. Únicamente si el pueblo sabe la forma en que su gobierno funciona es que el primero estará cumpliendo con el papel que la democracia le asigna y hacer de esta democracia realmente efectiva y participativa.”<sup>24</sup>

El hecho de que la ley de acceso a la información en México se creara años más tarde de lo que lo hicieron los primeros países pero a la par de muchos más, en lo que se hemos visto se ha denominado la “oleada democratizadora”, parteaguas en la historia mundial, nos ha llevado a la conclusión de que “las leyes de acceso a la información contemporáneas surgen de las viejas batallas por las libertades de expresión, de prensa, y por el derecho a participar en la toma de decisiones públicas.”<sup>25</sup>

### **2.3.1.- Instituciones Gubernamentales y Organismos No Gubernamentales a nivel internacional.**

El derecho de acceso a la información fue ganando reconocimiento como un instrumento de combate a la corrupción, por lo que a la luz de la publicación de leyes de acceso a la información, la complejidad de la relación sociedad-gobierno

---

<sup>24</sup> Ackerman John M. e Irma E. Sandoval (2007) Leyes de acceso a la información en el mundo, México: IFAI. pp.15

<sup>25</sup> *Ibidem*, pp.17

iba en aumento, volviendo necesario institucionalizar esa nueva relación. Desde entonces se han creado diversos organismos e instituciones que de acuerdo a su naturaleza tienen diversos objetivos, ejemplo de ellos son el difundir, concientizar, fomentar, vigilar, promover, denunciar, etc., entre otros.

A nivel internacional se encuentran los siguientes Organismos No Gubernamentales de mayor relevancia:

### **Global Society Foundations. (Global Society Institute)<sup>26</sup>**

Desde su fundación en 1979, el Open Society Institute se ha dedicado a trabajar en la construcción de democracias cuyos gobiernos rindan cuentas a sus ciudadanos a través de la creación de políticas públicas e iniciativas que promuevan la equidad política, legal y económica, así como la justicia y el acceso a servicios tales como la educación y la salud.

Dentro de sus labores hay que mencionar que el OSI lleva a cabo alianzas internacionales concernientes a temas de corrupción y libertad de información.

### **Article 19.<sup>27</sup>**

Es una organización independiente de Derechos Humanos con oficinas en diversos países que trabaja en la protección y promoción del derecho a la libertad de expresión, siendo justamente del Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo que garantiza la libertad de expresión, de donde toma su nombre. Fue fundada en 1987 en el Reino Unido.

---

<sup>26</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.opensocietyfoundations.org>, [consulta: 03 de junio de 2014].

<sup>27</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.article19.org>, [consulta: 03 de junio de 2014].

Su trabajo consiste en controlar, investigar, publicar, abogar, hacer campañas, desarrollar normas y litigar en favor de la libertad de expresión e información, además brindan asesorías legislativas para la protección de estas libertades.

### **Privacy International.<sup>28</sup>**

Esta ONG nace en Reino Unido en el año de 1990, momento en el que tenemos ubicada nuestra segunda ola de democratización, por lo que su surgimiento se lleva a cabo en respuesta a la creciente concientización de vigilancia a nivel global. Privacy Internacional fue constituida por más de 100 expertos en privacidad y organizaciones de derechos humanos pertenecientes a 40 países con la finalidad de que ésta fuera una organización para la protección de la privacidad.

Dentro de los objetivos de esta organización se encuentra la concienciación acerca de las amenazas a la privacidad personal; el trabajo a nivel nacional e internacional para la obtención de leyes de privacidad efectivas, monitorear las medidas para la protección de la privacidad y datos personales; realizar trabajos de investigación y echar mano de las tecnologías de la información para la protección de la privacidad.

### **Transparency International.<sup>29</sup>**

Organización internacional no gubernamental fundada en Alemania en mayo de 1993. Su trabajo gira en torno al combate a la corrupción a nivel nacional e internacional a través de la construcción y el fortalecimiento de sistemas de integridad, infundiendo valores como la transparencia y la rendición de cuentas.

Una de las tareas más difíciles de esta organización es la de crear conciencia entre la población sobre los daños que ocasiona la corrupción, con lo que busca

---

<sup>28</sup> [En línea], Dirección URL= <https://www.privacyinternational.org>, [consulta: 03 de junio de 2014].

<sup>29</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.transparency.org>, [consulta: 03 de junio de 2014].

no solo contribuir a la reforma de sistemas políticos y legales, sino activar a la población para participen activamente en las iniciativas anticorrupción.

### **Global Transparency Initiative.<sup>30</sup>**

La Iniciativa de Transparencia Global es una red de organizaciones civiles que promueven la apertura en las instituciones financieras internacionales, ello basado en la firme creencia de que la gente tiene derecho a solicitar información a las instituciones públicas, además del derecho a participar en las políticas y proyectos de desarrollo que afectan sus vidas.

### **2.4.- Constitucionalización de un derecho fundamental. Primer sustento de la Transparencia en México.**

En repetidas ocasiones se ha establecido que el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental que tenemos los seres humanos, sin embargo, el hecho de leerlo en la nuestra Constitución Política, no asegura su efectivo cumplimiento; así que para entender la necesidad de constitucionalizar tal derecho, resulta oportuno explicar el porqué de tal consideración, para que sea a través de ese análisis que logremos entender la función e importancia del derecho de acceso en nuestro país.

Luigi Ferrajoli nos indica que los derechos fundamentales son “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a <<todos>> los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar.”<sup>31</sup>

Retomando la definición de Ferrajoli, Miguel Carbonell define los derechos fundamentales como instrumentos que ayudan a la protección de los intereses

---

<sup>30</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.transparency.org>, [consulta: 03 de junio de 2014].

<sup>31</sup> Ferrajoli Luigi (2006) en Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, Sergio López-Ayllón, México: UNAM-IFAI, pp. 6

más importantes que poseen las personas, pues son estos los que preservan los bienes básicos que son necesarios para lograr el pleno y digno desarrollo de cualquier plan de vida, independientemente de la diversidad de identidades constitutivas de los seres humanos.

Un elemento característico que no puede omitirse es el hecho de que los derechos fundamentales se encuentran previstos en un texto normativo, (Constitución Política) en el que hasta ese punto permanece carente de sentido e interpretación. Al elaborarse la norma de un derecho fundamental podemos decir que es resultado de la interpretación de ese derecho, mediante la cual se establecerán los ordenamientos, los que estará permitido y lo que encontraremos prohibido.

Para Carbonell, el derecho de acceso a la información protege de dos formas los bienes básicos mencionados:

Primera.- Da contenido, calidad y sustancia a otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la libertad de expresión, los derechos electorales, entre otros.

Segunda.- Reside en el valor autónomo inmanente a la información como bien jurídico, ejemplo de ello es que el acceso a los datos personales puede llevar a la rectificación supresión, actualización o solicitud de confidencialidad de los mismos; otro ejemplo de ello es la fundamentación de la libertad de investigación, mientras que a un nivel colectivo permite el control de la gestión gubernamental y el acceso a información presupuestaria.

Tras considerar cada uno de los elementos que se han señalado en este apartado, y pensando que nuestra forma democrática de gobierno se basa en lo público (en términos estrictos de lo que es la democracia), el hecho de que en nuestro país se haya constitucionalizado o normado el derecho de acceso a la información responde a una demanda social en la que como lo dice Carbonell, se está apartando al derecho de acceso en su forma de universal, no negociable ni alienable, de las fuerzas del mercado y de los intereses políticos.

En palabras de Robert Alexy tenemos que “el sentido de los derechos fundamentales consiste justamente en no dejar en manos de la mayoría parlamentaria la decisión sobre determinadas posiciones del individuo, es decir, en delimitar el campo de decisión de aquella...”<sup>32</sup>

#### **2.4.1.- Primera generación de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en México: 2002, del Artículo 6° Constitucional a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

Hace poco más de 13 años, México atravesaba un momento histórico que rompería con el secretismo político existente en el poder que ostentó por décadas el Partido Institucional Revolucionario, institución política que con más de setenta años en el poder se convirtió en sinónimo de ineficiencia, nepotismo, secretismo y corrupción.

Vicente Fox Quezada, candidato representante del Partido Acción Nacional (PAN), era electo para tomar las riendas de un país que estaba más que hundido, controlado y amordazado en sus libertades fundamentales, asumía la presidencia de un México que necesitaba ser partícipe de su propia “democracia” y recuperar la confianza en las diversas formas en las que es representado el gobierno, a lo que el titular del ejecutivo pretendía responder otorgándole a los ciudadanos lo más valioso que tenía hasta el momento el poder político: la información.

Fox tenía ante sí lo que para algunos sería el proyecto democrático más importante de su sexenio, a su vez considerado por otros un logro sin precedentes: extraer del papel el contenido del artículo 6° Constitucional llevándolo al plano institucional a través de la creación de mecanismos legales e institucionales que garantizaran su ejercicio.

---

<sup>32</sup> Alexy Robert (2006) en Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, Sergio López-Ayllón, México : UNAM-IFAI, pp.12



El impacto que tendría esta transición democrática derivaría en la emergencia de una gran movilización de opinión pública, liderada por el conocido como Grupo Oaxaca a través de la realización del Seminario Nacional “Derecho a la Información y Reforma Democrática”, los días 23 y 24 de mayo de 2001 en Oaxaca, Oaxaca.

El Grupo gestionaba el tema del derecho a la información desde el ámbito del derecho de acceso a la información pública, logrando posicionarlo en la agenda pública con una propuesta de Iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública, formulada por la comisión técnica del grupo.

Tal fue la presión pública ejercida ante el Estado que dicho documento alcanzó el rango de iniciativa de ley el 6 de diciembre de 2001 al presentarse al pleno de la Cámara de Diputados con la firma y apoyo de las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo y Convergencia por la Democracia (hoy Convergencia).

Así pues, nuestro país se encaminaba hacia un gobierno dispuesto a abrirse al escrutinio público, teniendo como principal objetivo cimentar su labor con una mayor cultura de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, de tal forma que un estudio sobre la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, sería pertinente hoy en día, 12 años después de su entrada en vigor y 2 años después del retorno al Ejecutivo del partido simpatizante del autoritarismo y la corrupción, lo cual se manifiesta en el secretismo y la discrecionalidad política.

Claro ejemplo de ello sería la reciente reforma aprobada por la Cámara de Diputados en materia de transparencia, ya que tras su puesta en vigor resulta obligatorio rediseñar las instituciones a través de una nueva perspectiva de la transparencia, tema que abordaremos más adelante.

#### **2.4.2.- Marco normativo.**

Después de que en 1977 fuera agregada una última frase al Artículo 6º de nuestra Constitución Política, la importancia de la constitucionalización del derecho de acceso a la información en nuestro país era un trámite urgente para la sociedad que vivía la opacidad de un gobierno autoritario y dictatorial, ello se debía a que solo establecía lo siguiente:

Artículo 6º.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso que ataque la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

La forma en que encontrábamos establecido este derecho dejaba lugar a muchas interrogantes debido a su indeterminación, pues no establecía por ejemplo a qué tipo de información tendríamos derecho de acceder, a quiénes les podríamos exigir la apertura de la información, cómo sería el proceso para acceder, quién sería el organismo garante encargado de gestionar el acceso y quiénes serían los individuos que gozarían de tal derecho, entre otros cuestionamientos. Hoy día con la reforma en materia de transparencia, el Artículo 6º además de haber sido normado, en una sociedad en constante cambio ha sido reformado a través del tiempo, no obstante dicho tema será analizado más adelante.

Mediante un recuento de lo planteado con anterioridad, tenemos que la existencia de una Ley reguladora del derecho de acceso a la información es resultado de un arduo proceso de constitucionalización, dando como resultado la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Ley originada a causa del gran impacto que tuvieron dos acontecimientos específicos: la alternancia política del 02 de julio de 2002 y la intervención de la sociedad civil que hoy conocemos como “Grupo Oaxaca”.

Este contexto histórico supone que la norma creada sería garantía de que el contenido de nuestro Artículo 6º constitucional no quedará solo en letra muerta; puesto que dicha Ley se crea con la finalidad de proporcionar a los ciudadanos la certeza de poder acceder a la información generada por los sujetos obligados que la Ley estipula.

La constitucionalización de la última frase del artículo 6º constitucional, en la cual queda previsto el derecho de acceso a la información, no para en la promulgación de una Ley General, ya que a su vez esta última requiere de todo un marco normativo para poder entrar en funciones, motivo suficiente para a continuación exponer de forma indicativa el marco jurídico que regula el derecho de acceso a la información en nuestro país.

# Marco normativo del derecho de acceso a la información

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Archivos

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento y trámite de las solicitudes de acceso a la información gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación, y la entrega de la información en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.

Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de acceso a datos personales que formulen los particulares, con exclusión de las solicitudes de corrección de dichos datos.

Lineamientos que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para notificar al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública los índices de expedientes reservados.

Lineamientos Generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la recepción, procesamiento, trámite, resolución y notificación de las solicitudes de corrección de datos personales que formulen los particulares.

Lineamientos en materia de clasificación y desclasificación de información relativa a operaciones fiduciarias y bancarias, así como al cumplimiento de obligaciones fiscales realizadas con recursos públicos federales por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Lineamientos de Protección de Datos Personales.

Lineamientos para la entrega de la información y los datos que los sujetos obligados contemplados en el inciso a) Fracción XIV del Artículo 3º de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental generarán para la elaboración del informe anual que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública presenta ante el H. Congreso de la Unión.

Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Lineamientos que habrán de observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la publicación de las obligaciones de transparencia señaladas en el artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Lineamientos que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el envío, recepción y trámite de las consultas, informes, resoluciones, criterios, notificaciones y cualquier otra comunicación que establezcan con el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Recomendación para la organización y conservación de correos electrónicos institucionales de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

Lineamientos generales para el acceso a la información gubernamental en la modalidad de consulta directa.

Lineamientos para el cumplimiento de obligaciones de transparencia, acceso a la información gubernamental y rendición de cuentas, incluida la organización y conservación de archivos, respecto de recursos públicos federales transferidos bajo cualquier esquema al Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos y a su equipo de colaboradores durante el ejercicio fiscal de 2012.

Para tal efecto, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos explica la importancia de la creación del marco normativo del derecho de acceso a la información de la siguiente forma:

“El derecho de acceso a la información favorece la transparencia en el gobierno y la rendición de cuentas de todos los servidores públicos, lo cual mejorará la eficiencia de las instituciones federales y la calidad de sus servicios. A partir del 12 de junio del 2003, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental obliga a todas las dependencias y entidades del gobierno federal a dar acceso a la información contenida en sus documentos, respecto, entre otras cosas, a su forma de trabajo, al uso de los recursos públicos, sus resultados y desempeño. Cualquier persona puede solicitar información a las instituciones federales y obtenerla en forma rápida y sencilla, sin necesidad de identificarse, ni justificar el uso que dará a la misma. Además, esta Ley garantiza el derecho de las personas a la vida privada, al obligar a las instituciones a proteger los datos personales que tienen en sus archivos o bases de datos. De esta forma, distingue la información gubernamental, que es pública, de la información sobre las personas, que es confidencial. La Ley, aprobada en junio del año 2002, es producto de la participación de grupos de la sociedad que llevaron una iniciativa propia del Ejecutivo Federal al Congreso y los legisladores, quienes la aprobaron en forma unánime. Con base en la Ley, fue creado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (ifai), un organismo autónomo encargado de garantizar a todas las personas el acceso a la información pública y la protección de sus datos personales que posee el gobierno federal.”<sup>34</sup>

Tal es el sentido que se le otorga al proceso de constitucionalización que en la creación de la norma es de gran importancia prever la creación de instituciones

---

Fuentes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [En línea], Dirección URL= <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>, [consulta: 20 de agosto de 2014].

Ley Federal de Archivos, [En línea], Dirección URL= <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFA.pdf>, [consulta: 20 de agosto de 2014].

Marco Normativo en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (2014), México: IFAI.

<sup>34</sup> [En línea], Dirección URL= [http://inicio.ifai.org.mx/\\_catalogs/masterpage/marcoNormativo.aspx](http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/marcoNormativo.aspx), [consulta: 07 de enero de 2014].

responsables de vigilar y garantizar que se dé cumplimiento del derecho en los términos establecidos en la Ley; pues normar sin al menos un organismo garante en todos los niveles de gobierno, sería como acceder a un derecho carente de veracidad, efectividad y eficacia, es decir, un derecho sin garantía.

Tenemos entonces que la Ley instruye la creación de instituciones gubernamentales que garanticen el cumplimiento del derecho; mención aparte merece en este punto la creación de las organizaciones no gubernamentales (ONG's), porque al contrario de las instituciones gubernamentales, no se crean a partir de una norma, más bien éstas son creadas por la sociedad ante las necesidades que enfrentan en el día a día, inclusive tiempo antes de que los gobiernos correspondientes atiendan (de ser así) las demandas realizadas por la sociedad en diversas esferas de su vida en colectividad.

El análisis de la creación de un marco normativo demuestra que la constitucionalización de cualquier derecho fundamental entraña en sí mismo un proceso de elevada complejidad, pues no solo se trata de crear postulados jurídicos para reglamentar la forma en que ese derecho será otorgado a la sociedad, se trata también crear instituciones competentes e instrumentar y legislar lo necesario sobre aquellos documentos oficiales que tengan injerencia en la materia a nivel federal y estatal.

## **2.5.- Segunda generación de transparencia y rendición de cuentas. Creación de instituciones.**

Anteriormente mencionábamos que conforme el derecho de acceso a la información iba ganando reconocimiento en el terreno internacional como un instrumento de combate a la corrupción, a nivel nacional no fue diferente, pues antes, con las cada vez mayores demandas de transparencia parte de la sociedad a una administración gubernamental opaca, y después de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

como respuesta a tales demandas, se escuchaba ya de la enorme influencia que las instituciones y las prácticas políticas tenían en la constante interacción de diversos actores.

Tras lo ya señalado, tenemos entonces que las instituciones y organismos no gubernamentales han sido y siguen siendo piezas clave en el desempeño del derecho de acceso a la información y todo lo que éste implica. Pero ¿qué son las instituciones?

En las ciencias sociales se han dado múltiples definiciones al concepto de institución; sin embargo para el desarrollo de esta investigación, se consideran inicialmente las siguientes definiciones:

Umberto Cerroni establece que las instituciones son las bisagras sociales que garantizan la reproducción de la sociedad, siendo el conjunto de éstas el puente con estructura representativa a través del cual transitan las voliciones de los intereses particulares de todos para coagularse en la voluntad política general articulada por el principio mayoritario, y por tanto en ley jurídica obligatoria para toda la comunidad.

Para Douglass North, las instituciones son creadas y alteradas por los humanos, son las reglas del juego en una sociedad, las limitaciones ideadas por el hombre para darle forma a la interacción humana, entendiendo por limitaciones al conjunto de prohibiciones y condiciones en las que está permitido realizar ciertas actividades.

“La función principal de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no necesariamente eficiente) de la

interacción humana. Pero la estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente.”<sup>35</sup>

Mientras que Huewicz subraya el papel de las instituciones como restricciones de origen social que se imponen a la conducta de los actores.

El análisis de los conceptos referidos nos lleva a concluir que las Instituciones son, en suma, sistemas de diversos factores sociales, reglas, normas, creencias, valores y organizaciones, que conjuntamente motivan una regularidad en el comportamiento individual social, con lo que se conforma una amplia estructura institucional que origina un código de conducta, guía en el actuar diario de los individuos en los múltiples escenarios a través de los cuales desarrolla su vida en sociedad; en una sociedad en la que al interactuar decisores independientes, las instituciones reducen la incertidumbre, aminoran los costos de transacción y facilitan la coordinación social

Por lo tanto, podría afirmarse que son consideradas buenas instituciones aquellas que incentivan actividades con un elevado retorno social, las que acercan los rendimientos privados de los actores a los rendimientos sociales, asegurando una más eficiente asignación de los esfuerzos colectivos.

De la misma forma existen instituciones deficientes, estas se identifican por la creación de incentivos para actividades socialmente inútiles o improductivas, tales como la búsqueda de beneficios económicos por parte de los actores, sin beneficio alguno para el colectivo social.

En suma, la calidad de una institución es recíproca a la realidad social en la que esa institución opera, ya que más allá de su diseño técnico, no existe una institución eficaz si no es capaz de ahormar el comportamiento colectivo. Motivo por el cual, para evaluar una institución es importante conocer el grado en que tal

---

<sup>35</sup> North Douglass C. (2006) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: FCE, pp. 16



institución moldea, de forma efectiva, el comportamiento de los actores, pues en la medida en que modulan comportamientos sociales, las instituciones permiten la interacción social y la acción colectiva<sup>36</sup> con menores costos de coordinación.

Que una institución exista y sea capaz de generar comportamientos auto sostenidos (self-enforcing) no quiere decir que promueva comportamientos socialmente eficientes. A menudo, las instituciones son creadas para servir a aquellos que tienen poder para imponer nuevas reglas, beneficiando únicamente intereses particulares.<sup>37</sup> Se reconoce que no existen diseños institucionales universales, ya que las respuestas institucionales son altamente específicas al contexto. Esto es lo que hace difícil trasplantar modelos institucionales previamente existentes o generar realidades institucionales en un determinado contexto. Ello no obsta, sin embargo, para que tanto la experiencia como las “buenas prácticas” de otras regiones o países puedan estudiarse, con el objeto tanto de replicarlas como de insertarlas en un proceso de aprendizaje que debe ser autógeno<sup>38</sup>.

1. La prueba adecuada para promover el cambio institucional no es tanto la detección de un fallo en la estructura precedente, cuanto el carácter remediable de ese fallo, se deben priorizar aquellas alternativas que resulten socialmente viables.
2. Tan relevante es la eficiencia de una institución como su credibilidad social, es decir, su capacidad para modular de forma efectiva los comportamientos sociales.

---

<sup>36</sup> Por **acción colectiva** se entiende el esfuerzo que realizan dos o más actores para actuar conjuntamente en la búsqueda de un determinado resultado que considera deseable para todos. Esta teoría trata de determinar los resultados colectivos en términos de las motivaciones individuales. La Acción Colectiva y las Instituciones se relacionan: Porque 1. una institución es una respuesta para articular la acción colectiva, es decir, una vía de coordinación de las respuestas de los actores; 2. La institución es resultado de la acción colectiva.

<sup>37</sup> North, Douglas. 1993. *The New institutional economics and development*, Washington Univesity, St. Louis: Economic Working Paper Archive.

<sup>38</sup> La autonomía estatal, es la capacidad del Estado de intervenir en los procesos sociales como un actor por sí mismo, a través de sus propios recursos económicos e institucionales de manera independiente a intereses constituidos en la sociedad. El Estado es un sujeto potencialmente dotado de un poder de agencia autónoma variable según contextos históricos específicos cuando se cumplen determinadas condiciones en sus relaciones con el poder de los sectores sociales. Sus actividades pueden influir de manera determinante en los resultados de importantes fenómenos de transformación.

3. Cuando se pretende juzgar una institución, más importante que su eficiencia estática es su eficiencia dinámica, es decir, su disposición al cambio. Esto permite un proceso flexible de adaptación y aprendizaje en el largo plazo.

Los factores mencionados, explica, lo que Qian<sup>39</sup> llama *Transitional institutions*, lo cual se refiere a las fórmulas destinadas a adaptar el marco institucional vigente a cambios en el entorno, que no responden a las fórmulas canónicas de instituciones óptimas, pero que permiten, a través de un ejercicio de prueba y error, corregir ineficiencias a través de un proceso altamente específico.

### **2.5.1.- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.**

En el año 2002, paralelo a la promulgación de un ordenamiento legal, el 20 de diciembre del mismo año se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos previsto en el Artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

**Artículo 33.** El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

En términos reales, la operación de este Instituto se da el 12 de junio de 2003, cuando entra en vigor la Ley en cuestión, en sus inicios, el Instituto se conformaba de acuerdo a lo establecido en el Artículo 34 de la misma Ley:

**Artículo 34.** El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar

---

<sup>39</sup> Quian Y. (2003) How reform worked in China, en D. Rodrik (ed), In search of prosperity. Analytic narratives on economic growth, Princeton: Princeton University Press.

dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Sus funciones básicas se pueden resumir de la siguiente manera:

- Facilitar y garantizar el derecho de acceso de las personas a la información pública gubernamental.
- Proteger los datos personales en manos del gobierno y de los particulares.
- Resolver sobre las negativas de acceso a la información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

A grandes rasgos he tratado de plasmar las funciones que en el momento de su creación le fueron encomendadas al Instituto, pero no se puede afirmar que en ellas no se agote su labor.

Tras la más reciente reforma en materia de transparencia (2014), las nuevas disposiciones lo convierten en un Organismo Autónomo, cambian su naturaleza en cuestión de estructura y poniéndole candados a respecto a la no subordinación en materia de resoluciones emitidas a la atención que brindan los sujetos obligados concerniente al cumplimiento de sus obligaciones de transparencia y de la atención brindada a solicitudes de acceso a la información. Del cambio en el IFAI y en la Ley, se hablará posteriormente.

### **2.5.2.- Organismos No Gubernamentales e Instituciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información a nivel nacional.**

Según North, los organismos se encuentran estructurados por grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos, al mismo tiempo son agentes de cambio institucional que surgen justamente del marco institucional en el que desarrollamos nuestra vida en sociedad. Según Douglas North, “Las organizaciones u organismos son creados para aprovechar esas oportunidades y, conforme evolucionas los organismos, alteran las instituciones. La vía resultante del cambio institucional está conformada por 1) el entrelazamiento que es producto de la relación simbiótica entre las instituciones y las organizaciones que se han creado por evolución como consecuencia de la estructura incentivadora que proporcionan esas instituciones, y 2) el proceso de retroalimentación por medio del cual los humanos percibimos y reaccionamos a los cambios que se dan en el conjunto de oportunidades.”<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> North Douglass C. (2006) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: FCE, pp.18-19

Nuestro país por ejemplo tiene un marco institucional muy amplio, en el cual, algunas de ellas no cumplen con el objetivo para lo cual fueron creadas, dando por resultado la organización de individuos con objetivos comunes que dan origen de estos organismos, de los cuales, la mayoría tiene entre sus funciones, demandar y vigilar que las instituciones no se desvíen de sus deber social.

Después de llevar a cabo una búsqueda sobre los organismos e instituciones que se han creado a nivel nacional en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, en seguida enlistaré las que han mostrado tener un mayor impacto dentro y fuera de nuestro país a causa de la diversidad de sus funciones y objetivos:

### **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE.<sup>41</sup>**

Organización fundada en 1961 en Francia, de la cual nuestro país es miembro. Entre sus funciones encontramos la de promover políticas para el mejoramiento del bienestar económico y social a nivel mundial y llevar a cabo análisis y recomendaciones sobre asuntos de impacto mundial.

### **Asociación Mexicana por el Derecho a la Información.<sup>42</sup>**

Las funciones de esta organización son la promoción del ejercicio del derecho a la información, libertad de expresión y el derecho de réplica; garantizar el respeto al ejercicio del informador y el acceso a la información de la gestión Pública, así como exigir el ejercicio transparente del gobierno y denunciar violaciones a la Ley.

---

<sup>41</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.oecd.org>, [consulta: 10 de junio de 2014].

<sup>42</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.amedi.org.mx>, [consulta: 10 de junio de 2014].

### **Colectivo por la Transparencia.<sup>43</sup>**

En 2004 se crea este conjunto de OSCs con la finalidad de promover la transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio del derecho a la información.

### **Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública.<sup>44</sup>**

Sus principales tareas se centran en propiciar, difundir y consolidar la cultura de la Transparencia, el Derecho de Acceso a la Información Pública, la Protección de Datos Personales y la rendición de cuentas en el país.

### **Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C.<sup>45</sup>**

Organización encargada de promover las tareas de verificación, vigilancia, seguimiento y evaluación de acciones y procesos institucionales de interés público, para vigilar el correcto desempeño.

De igual forma propicia la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora continua de los entes públicos.

### **Índice del Derecho de Acceso a la Información en México.<sup>46</sup>**

Desde enero de 1999, esta organización ha trabajado en la medición de la calidad de las leyes de transparencia en México con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia.

---

<sup>43</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.colectivoporlatransparencia.org>, [consulta: 10 de junio de 2014].

<sup>44</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.comaip.org.mx/indexa.html>, [consulta: 10 de junio de 2014].

<sup>45</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.contraloriaciudadana.org.mx>, [consulta: 10 de junio de 2014].

<sup>46</sup> [En línea], Dirección URL= <http://idaim.org.mx>, [consulta: 10 de junio de 2014].

## **Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.<sup>47</sup>**

Instituida en el año 2006, se ha encargado de facilitar la generación de puentes y de espacios de diálogo estratégico entre distintos actores, que permitan la consolidación del cambio democrático en México y la ampliación de los cauces de su desarrollo económico y social.

Se ha encargado de reivindicar una inteligencia democrática nacional y regional, sustentada en la ética y la práctica del diálogo abierto, donde concurren los principales actores políticos y las distintas expresiones de la sociedad.

Lograr que los ciudadanos sean actores permanentes del juego democrático, como sujetos de derechos que deben exigir y obligaciones que deben asumir.

## **México Abierto.<sup>48</sup>**

Promueve el derecho a la información entre la sociedad, los medios de comunicación, las universidades, las organizaciones no gubernamentales y demás actores interesados en la transparencia y el acceso a la información para que la ciudadanía tenga una participación activa y de importancia ante el gobierno.

## **Transparencia Mexicana.<sup>49</sup>**

Desde su surgimiento en el año 2006, promueve entre la sociedad una cultura ciudadana de respeto a la legalidad. También lleva a cabo análisis e integración de propuestas en torno al aparato educativo y sistema de valores.

A su vez, ha logrado establecer alianzas y redes de combate a la corrupción.

---

<sup>47</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.iniciativaciudadana.org.mx>, [consulta: 10 de junio de 2014].

<sup>48</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.mexicoabierto.org>, [consulta: 10 de junio de 2014].

<sup>49</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.tm.org.mx>, [consulta: 10 de junio de 2014].

## **Red por la Rendición de Cuentas.<sup>50</sup>**

Uno de sus mayores logros radica en la creación de un contexto de exigencia a favor de la construcción de una política de rendición de cuentas.

### **2.6.- Reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información 2013.**

La transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, me han dado la oportunidad de vivir varios momentos de cambio y transición en cuestión del tema que nos ocupa: la contitucionalización del derecho de acceso a la información y sus respectivas reformas en los años 2007, 2011 y la más reciente en 2014, sin embargo, considero que solo dos de ellos han sido de gran relevancia para nuestro país y eso se debe a que cada uno en su particular proceso ha generado al pueblo mexicano sentimientos encontrados, permeando tanto a los que estaban a favor como a los que estaban en contra de su concreción debido a los cambios y alcances de su propia esencia.

El primer momento lo refiero a la promulgación y puesta en marcha de la Ley en materia de acceso a la información. Este decreto se vivió de cierta forma en muchas partes y sectores sociales de nuestro país con la esperanza si no de una democracia real, sí una mejor democracia.

El segundo momento se da justo con el retorno del PRI al poder con su reciente reforma en materia de transparencia, tal reforma se venía trabajando desde el 20 de diciembre de 2012, fecha en la que se aprueba en el Pleno del Senado y se envía a la Cámara de Diputados aprobándose el 22 de agosto de 2013.

El 26 de noviembre es remitido el documento a las legislaturas estatales para finalmente ser enviado al Ejecutivo Federal para publicar en el Diario Oficial de la

---

<sup>50</sup> [En línea], Dirección URL= <http://rendiciondecuentas.org.mx>, [consulta: 10 de junio de 2014].



Federación el viernes 7 de febrero de 2014 el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, quedando nuestro artículo 6º de la siguiente forma:

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

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a 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 de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

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

**I.** Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y

municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

- II.** La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- III.** Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
- IV.** Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.
- V.** Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.
- VI.** Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.
- VII.** La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

**VIII.** La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la

reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

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

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la

Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Presidencia ubica en tres apartados los principales componentes de dicha Reforma:<sup>51</sup>

### **1. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública.**

Los partidos políticos y sindicatos que reciban recursos públicos, al igual que los órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos serán sujetos obligados en materia de transparencia.

### **2. La creación de nuevas y más sólidas instituciones de transparencia.**

Se crea un nuevo órgano garante de la transparencia y el acceso a la información pública, con autonomía constitucional y cuyas determinaciones serán definitivas e inatacables, salvo en casos que pongan en riesgo la Seguridad Nacional.

Además, la Reforma sienta las bases para crear organismos locales autónomos, garantes del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, en las 32 entidades federativas.

---

<sup>51</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.presidencia.gob.mx/principales-componentes-de-la-reforma-en-materia-de-transparencia>, [consulta: 04 de julio de 2014].

### **3. Se establecen nuevas facultades para el organismo garante nacional.**

- Interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes mexicanas o tratados internacionales, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.
- Revisar las determinaciones que emitan los organismos locales, a fin de homologar criterios de transparencia en los tres órdenes de gobierno.
- Ejercer un procedimiento de atracción para conocer los recursos de revisión en el ámbito local que, por interés o trascendencia pública, así lo ameriten.
- Así como estandarizar los procesos de seguimiento y archivo de información de los sujetos obligados, a fin de mejorar el cumplimiento de las resoluciones.

Específicamente de la lectura del decreto promulgado en el Diario Oficial de la Federación, se pueden detectar las siguientes modificaciones que resultan de mayor relevancia de acuerdo a los 10 artículos reformados en nuestra Constitución.

- a. Autonomía plena del órgano garante de Transparencia de la Federación que hasta este momento es el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).
- b. Las resoluciones del IFAI serán definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con excepción del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, quien podrá impugnar dichas resoluciones por la vía del Recurso de Revisión que será promovido ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo cuando se trate de resoluciones que por sus alcances pongan en peligro la seguridad nacional.

- c. El pleno del IFAI será constituido por 7 comisionados, mismos que serán nombrados por el Senado de la República. La propuesta podrá ser objetada por el Presidente de la República.
  
- d. Las actuaciones del IFAI podrán ser impugnadas a través de la Controversia Constitucional por parte de algún otro órgano constitucionalmente autónomo, cuando se trate de actos o disposiciones generales que sean violatorios a sus principios de actuación previsto en el artículo 6 de la Ley Fundamental.
  
- e. El IFAI tendrá competencia para constituirse en segunda instancia respecto de las resoluciones que pronuncien los organismos garantes de información de los estados, lo cual podrá iniciarse a petición de los mismos órganos garantes; de oficio por el propio IFAI cuando se trate de asuntos que por su interés y trascendencia lo ameriten, o bien, porque los particulares promuevan recurso de revisión contra las resoluciones que hayan pronunciado los órganos estatales, cuando no se cumplan con los principios que deben regir sus actos.
  
- f. El IFAI tendrá un Consejo Consultivo que será integrado por diez consejeros, elegidos por el voto de dos terceras partes de los miembros del Senado. Los dos consejeros de mayor antigüedad serán sustituidos anualmente, con posibilidad a ser propuestos para un segundo periodo.
  
- g. El IFAI coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización de la Federación, la entidad especializada en archivos, el organismo encargado de información estadística y con los órganos garantes de los estados y el DF, para fortalecer y consolidar un sistema de rendición de cuentas.



- h. Se amplía el número de sujetos obligados en materia de transparencia, ya que se incluyen a los partidos políticos, los sindicatos, fideicomisos, poder legislativo, ejecutivo y judicial, así como toda persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos.
- i. Los asuntos jurisdiccionales en relación al tema de acceso a la información pública y protección de datos que correspondan a la Suprema Corte de Justicia, se resolverán a través de un Comité integrado por tres ministros de la misma, por lo que este tipo de asuntos saldrán de la esfera de competencia del IFAI.
- j. El Congreso de la Unión emitirá una Ley General en la materia, la cual permitirá la concurrencia de facultades y obligaciones con las leyes que los congresos estatales pronuncien al respecto.
- k. El IFAI podrá promover Acción de Inconstitucionalidad cuando se promulguen leyes o tratados internacionales que vulneren o limiten el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.
- l. Los comisionados del órgano garante de la Federación, así como de los Estados, podrán ser sujetos de juicio político, en los términos que determinen las leyes relativas.
- m. Los organismos garantes estatales gozarán de autonomía técnica plena, en el mismo tenor que lo tendrá el órgano federal.
- n. El Congreso de la Unión tendrá como plazo un año para emitir la Ley General de Transparencia, y los congresos estatales tienen el mismo plazo para emitir y armonizar sus respectivas leyes en la materia.

Es mi deber recordar que una reforma de tal magnitud es solo una de las piezas de cambio sobre las que trabajará el Ejecutivo Federal y que a su vez funge como una reforma estratégica pues como lo expresó el entonces Comisionado Presidente del IFAI, Gerardo Laveaga durante la ceremonia de promulgación:

“Ella (en referencia a la reforma en materia de transparencia) permitirá que las reformas en los demás ámbitos laboral, educativa, de competencia económica, de telecomunicaciones, financiera, hacendaria energética y político-electoral puedan ser implementadas con mejores resultados.”

Presentar a la sociedad una reforma en materia de transparencia, es una apuesta a crear certeza y confianza ante una sociedad que desconfía aún de las gestiones de su gobierno, sobretodo, ante las reformas que ya se sometieron a aprobación, las que en este momento se están votando y las que próximamente estarán en la revisión que les otorgará el aval para su promulgación.

De esta reforma tendría que resaltar la permeabilidad nacional que tendría este derecho, así como el fortalecimiento que le brinda a la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información que le otorga al ampliar el número de sujetos obligados, puesto que a excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, todo aquel que reciba recursos públicos estará sujeto a la Ley y por ende deberá preservar y publicar la información al respecto, así como rendir cuentas sobre objetivos y resultados.

Por lo que refiere al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, se le otorga autonomía constitucional con lo cual los Estados tendrán la obligación de elevar a nivel constitucional a sus institutos de transparencia locales, mientras que el Distrito Federal también contará con un organismo en esta materia.

Además, el IFAI tendrá la facultad de intervenir en las resoluciones emitidas por los institutos de transparencia estatales y del D.F., ya sea a petición de estos, de los ciudadanos o a criterio del IFAI según la relevancia de tales resoluciones.

Lo expuesto hasta el momento es de celebrarse, pese a ello, sería un error mantener la satisfacción tras una lectura más profunda en lo que respecta al tema de las resoluciones, pues si bien en la reforma se fortalece al IFAI estableciendo que sus resoluciones serán de cumplimiento obligatorio e inapelable para los sujetos obligados, paralelamente se establece una excepción que dependerá de la interpretación con la que se analice las resoluciones, ya que de considerar que existen afectaciones a la seguridad nacional, el Consejero Jurídico de la Presidencia de la República podrá interponer Recurso de Revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pese a que aún en esta excepción deberá prevalecer el principio de máxima publicidad, se corre el riesgo de que la interpretación sea tan flexible que más que un avance en derecho de acceso a la información y fortalecimiento del IFAI, resulte un retroceso en el que el pretexto para la opacidad se base en “seguridad nacional” y a su vez sea la causa del debilitamiento de la inatacabilidad de las resoluciones.

Un elemento más que debe ser expuesto para sus análisis corresponde al impacto que tendrá esta reforma, ya que en realidad a nivel Federal los cambios no generan cambios en la forma que se venía gestionando el derecho de acceso a la información, no así en los Estados, ya que en ellos impacta de manera significativa la homologación de los criterios en materia de transparencia en los tres niveles de gobierno.

### **Capítulo III. Actores en el proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en la Secretaría de Educación Pública.**

“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.”  
Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 19.

El compromiso gubernamental de guiar su gestión a través de una cultura de la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública en poder del gobierno en nuestro país, fue muy celebrado en sus inicios por todos aquellos individuos que reclamaban un gobierno con mayores tintes democráticos, pues de esa forma, las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal estarían obligadas a abrirse al escrutinio e intereses de diversos actores en temas que le perjudican directa e indirectamente.

Uno de los ámbitos sujeto a la nueva cultura administrativa sería el sector educativo, ámbito relevante de nuestra vida en sociedad, pues después de la familia, la educación es el sistema encargado del desarrollo integral del ser humano a través de su desenvolvimiento en las esferas de cultura, ciencia, tecnología economía y sociedad.

Es debido a la importancia que tiene la educación en el desarrollo integral de una sociedad, por lo que en este capítulo me enfocaré particularmente en la Secretaría de Educación Pública, de igual forma lo haré en los actores identificados que hacen posible la puesta en marcha el proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública. Asimismo, echaré mano de la experiencia laboral que me ha dado ésta Secretaría y la adquirida en el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, para llevar a cabo un pequeño apartado comparativo sobre la forma que ambos sujetos obligados gestionan el proceso en materia de transparencia.

### **3.1.- El sistema educativo en México.**

Después de la familia, la educación es uno de los sistemas de acogida más importantes que tenemos los seres humanos para poder hacer frente a la vida, es por eso que juega un papel relevante dentro de todos los ámbitos constitutivos del ser humano a lo largo de su vida en sociedad, de lo anterior se deriva una necesidad política por formalizar la educación en nuestro país, surgiendo en 1857 el Sistema Educativo Mexicano.

El Sistema Educativo Mexicano se origina por la unión de dos corrientes de pensamiento: el liberalismo mexicano reafirmado con la Guerra y las Leyes de Reforma de 1859 y 1861 y la Revolución Mexicana de 1917.

Dicho sistema se define como un conjunto de normas, instituciones, recursos financieros y tecnológicos en constante movimiento que se destinan para ofrecer servicios educativos a la población mexicana, el cual se encuentra compuesto por los niveles de Educación Inicial, Educación Básica, Educación Media Superior y Educación Superior.

En 1867 se crea la Ley Orgánica de Instrucción Pública en el Distrito Federal, en la cual se establece la enseñanza y se declara gratuita y obligatoria la educación elemental, organiza las bases de la educación secundaria y reglamenta la enseñanza superior.

Para el año de 1917 con la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se decreta en el Artículo 3º la educación como un derecho, declarando que la educación impartida por el Estado debe ser gratuita, laica y obligatoria para todos los habitantes del país.

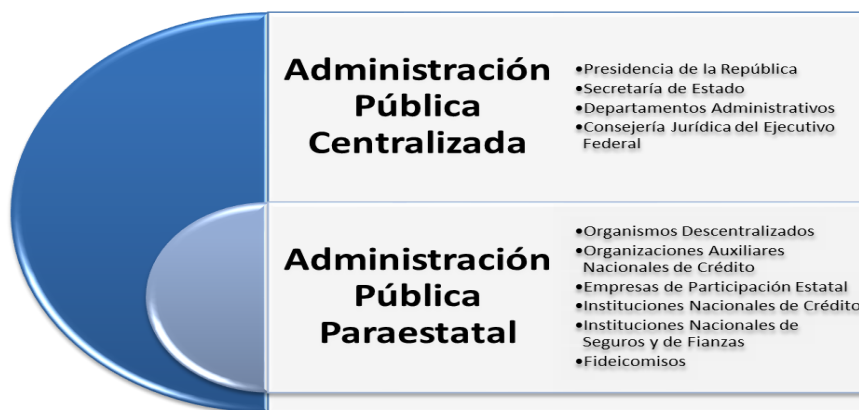
Aunada a la Constitución, la Ley General de Educación de 1993, son los principales instrumentos legales que regulan nuestro Sistema Educativo, estableciendo a su vez, los fundamentos de la Educación Nacional.

La Ley General de Educación en México nos dice que todos los que residimos en México están obligados a cursar por lo menos los niveles primario, secundario y medio superior, siendo responsabilidad de los padres el verificar que los hijos cumplan con este deber.

En este sentido, la Secretaría de Educación Pública, fundada el 25 de septiembre de 1921, sería la Institución encargada de administrar los distintos niveles de educación en el país, siendo este el momento en el que el Estado se preocupa por la educación a un nivel nacional, sembrando poco a poco el territorio de escuelas, maestros, planes y programas educativos.

### 3.1.1.- Secretaría de Educación Pública.

La estructura de la Secretaría de Educación Pública es un tanto compleja por la esfera de la vida social que comprende. El Manual de Normas para la Administración de Recursos Humanos en la Secretaría de Educación Pública retoma la conformación de la Administración Pública Federal para explicar de acuerdo a ella, la constitución del Sistema Educativo.



Concerniente al Sector Educativo, el Manual establece que “lo integran la Dependencia que forma parte de la Administración Pública Centralizada y las Entidades Paraestatales que se encuentran agrupadas a ella, de acuerdo con la Relación de Entidades Paraestatales publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”<sup>52</sup>

La Dependencia, para dar cumplimiento a las atribuciones que le confiere el Artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y conforme a su Reglamento Interior, cuenta con una estructura orgánica que está integrada de la siguiente manera:

- 1 Secretaría del Despacho
- 3 Subsecretarías: Educación Superior  
Educación Media Superior  
Educación Básica
- 1 Oficialía Mayor
- 1 Subsecretaría de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas
- 1 Unidad de Coordinación Educativa
- 26 Direcciones Generales
- 3 Coordinaciones Generales
- 1 Coordinación Nacional de Carrera Magisterial
- 1 Coordinación de Órganos Desconcentrados y del Sector Paraestatal
- Oficinas de Servicios Federales de Apoyo a la Educación en los Estados de la República

Asimismo, con base en el Artículo 17 de la citada Ley, la Dependencia cuenta con 9 Órganos Desconcentrados a saber:

---

<sup>52</sup> Manual de Normas para la Administración de Recursos Humanos en la Secretaría de Educación Pública, pp. 12

- Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal (AFSEDF)
- Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte (CAAD)
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA)
- Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH)
- Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL)
- Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDA)
- instituto Politécnico Nacional (IPN)
- Radio Educación (RE)
- Universidad Pedagógica Nacional (UPN)

Y por último, la Dependencia cuenta a su vez con un Órgano Interno de Control.

Las Unidades Administrativas expuestas, a su vez se componen de diversas direcciones, subdirecciones, departamentos o en su caso coordinaciones y al conjuntarse las diversas funciones de cada una de las áreas que componen las Unidades Administrativas, permiten alcanzar el funcionamiento propicio para el cual fue creada la Secretaría.

#### **3.1.1.1.- Dirección General de Personal.**

Mi atención se dirigirá particularmente en la Subdirección de Control de Gestión de la Dirección General de Personal, adscrita al área del Oficial Mayor, área en la que actualmente presto mis servicios, siendo básico en primer lugar, presentar un bosquejo general sobre las atribuciones y estructura de la Dirección General.

De acuerdo al Manual de Organización de la Dirección General de Personal, ésta Dirección tiene sus orígenes funcionales y estructurales históricos desde la creación de la Secretaría de Educación Pública, cuando se suprimió el



Departamento Universitario y de Bellas Artes y se procedió a la reforma de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1917.

Su creación tiene la finalidad de brindar servicios en materia de administración de recursos humanos a las diversas Unidades Administrativas. En el Diario Oficial de la Federación de 1973, fueron publicadas sus atribuciones, las cuales se muestran a continuación:

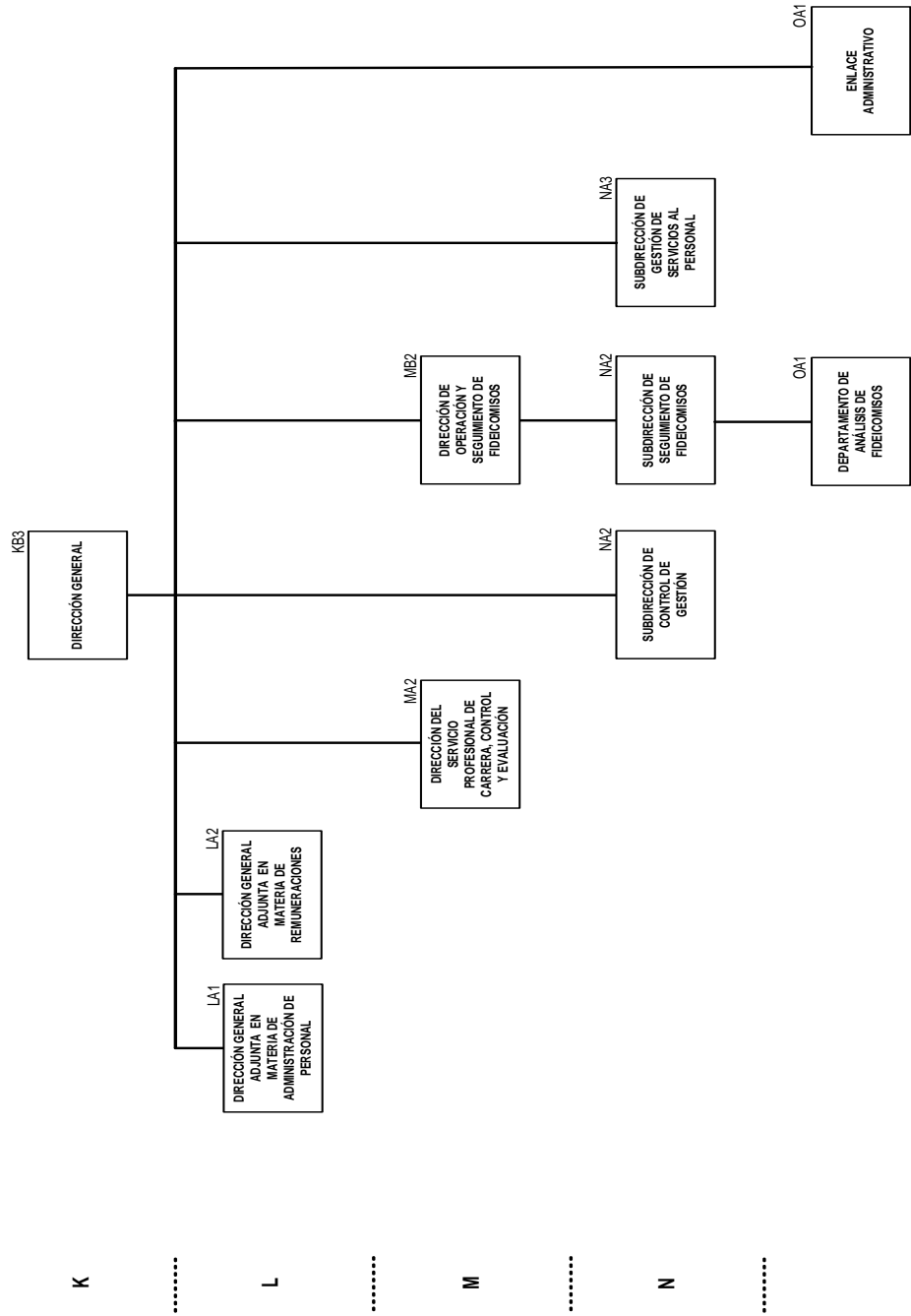
- I.- Registrar y tramitar los nombramientos bajas, licencias, permutas y demás movimientos de los trabajadores de la Secretaría;
- II.- Proporcionar información respecto a los expedientes individuales que le sea solicitada por el Secretario, Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores Generales y demás autoridades competentes;
- III.- Expedir constancias de nombramientos, hojas de servicio y demás documentos relativos, solicitados por el personal de la Secretaría; y
- IV.- Efectuar análisis y valoraciones de puestos.

La estructura de la Dirección General de personal actualmente se encuentra constituida de la siguiente forma:

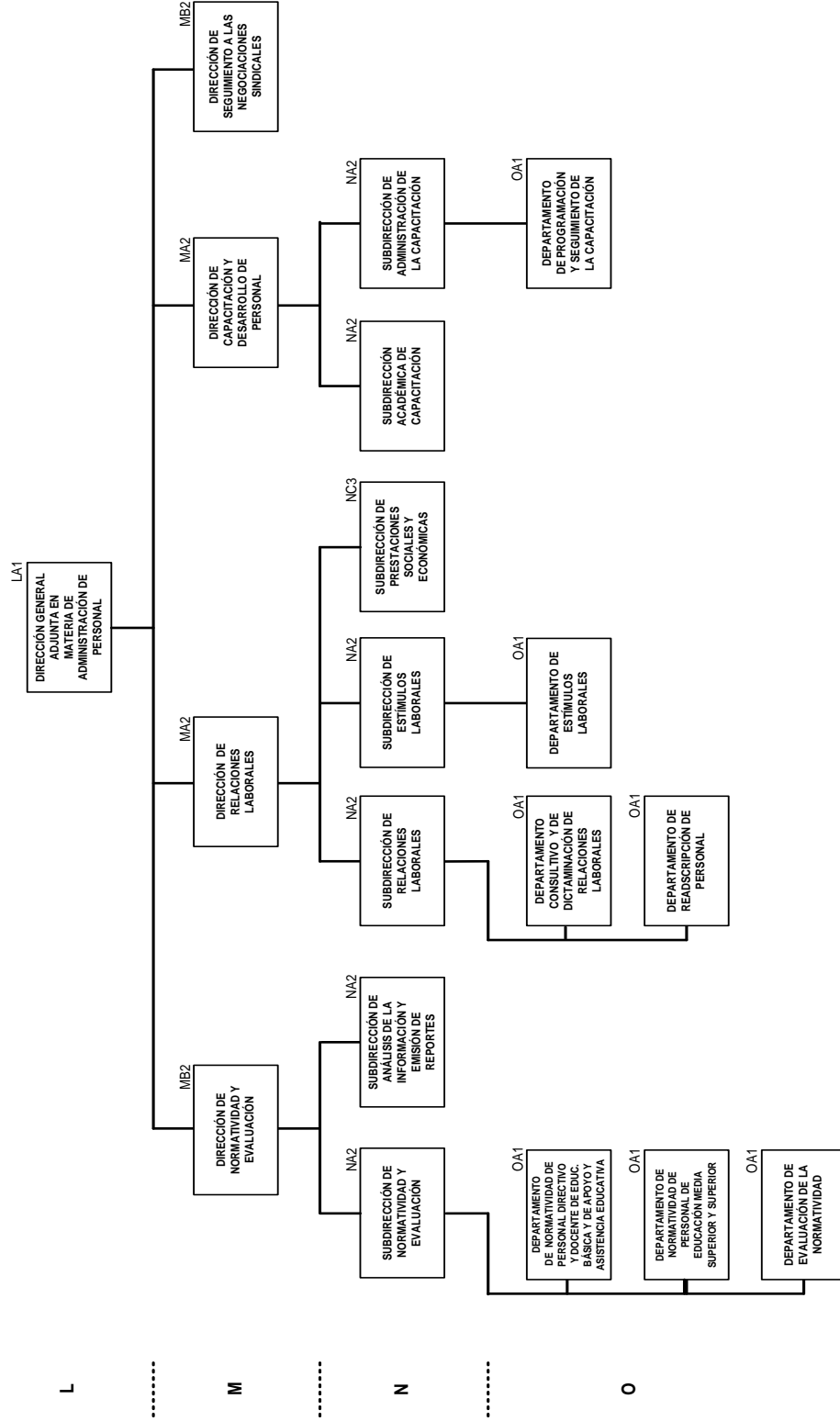


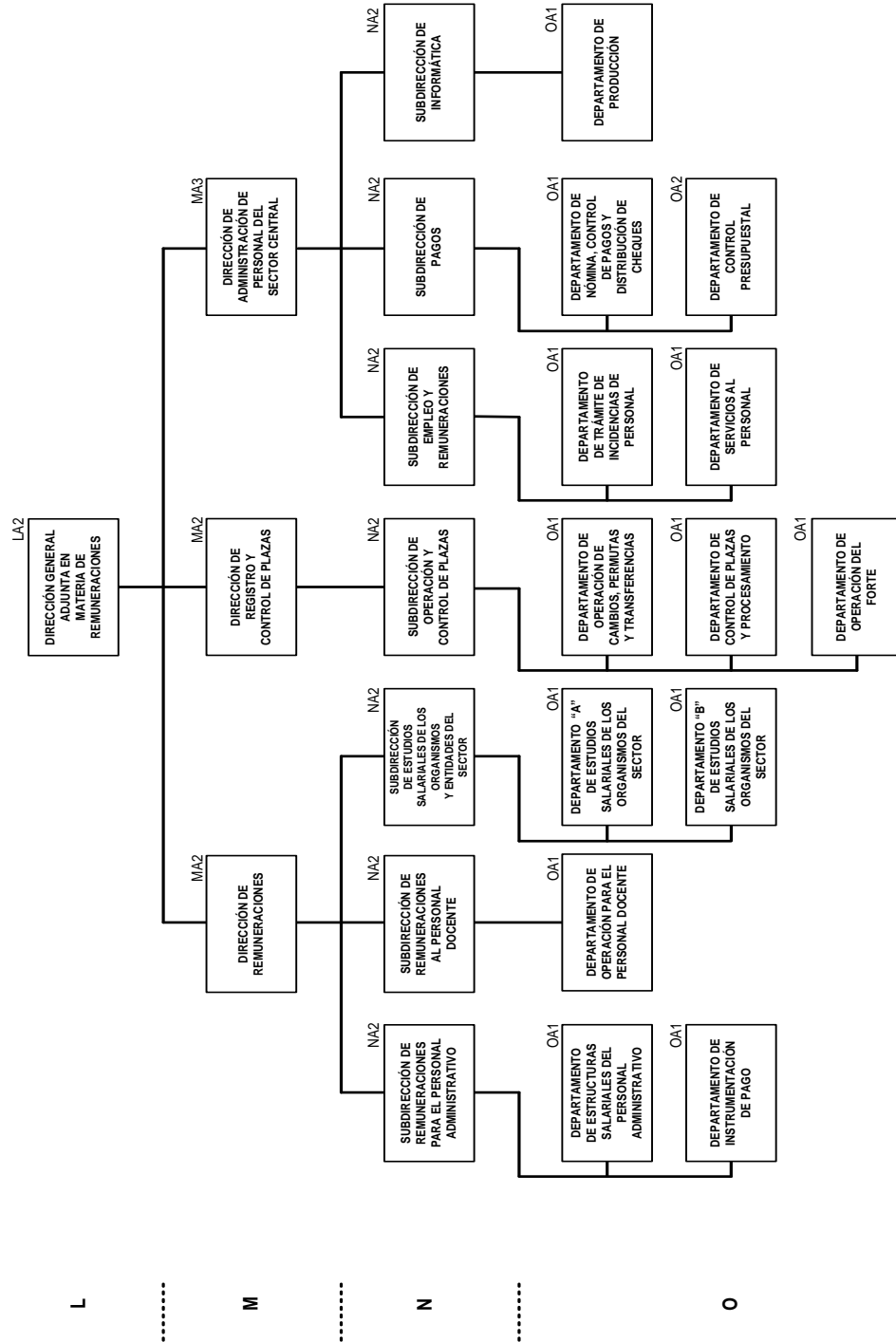
DIAGRAMA DE ORGANIZACIÓN  
**SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA**  
 711 DIRECCIÓN GENERAL DE PERSONAL  
 VIGENCIA: 17 DE FEBRERO DE 2014

NOMBRE DE ESCENARIO:  
 ESC-SEP-SC-2014-1a  
 Página 1 de 3



<sup>53</sup> Manual de Organización de la Dirección General de Personal, pp. 32.





En términos concretos, la Dirección General de Personal es la encargada de administrar los mecanismos para proponer las normas y brindar servicios en materia de recursos humanos, a las Unidades Responsables de la SEP, coadyuvando así a la operación con calidad del sistema educativo, en apego a las disposiciones laborales y acuerdos contractuales aplicables.

Asimismo, coordina a las entidades del sector en materia de tabuladores de sueldos y prestaciones, de la misma forma, brinda asesoría en materia laboral. El buen funcionamiento de ésta Dirección contribuye y se refleja en la calidad del Sistema Educativo.

Por lo que se refiere a mi área de adscripción, la Subdirección de Control de Gestión, es un área capital respecto al control en la gestión de la correspondencia sobre cuestiones administrativas y de relación laboral con el personal.

Se encarga de recibir, distribuir y dar seguimiento a todos los documentos externos dirigidos a la Dirección General de Personal, así como de distribuir toda la correspondencia que genera a las diferentes Entidades Federativas, Áreas Administrativas, Órganos Desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública y a los Organismos Públicos y Privados.

Dentro del ámbito de competencia, a esta Subdirección le corresponde recibir y atender a cada uno de los mexicanos solicitantes como enlace a sus peticiones a la Oficina de la Presidencia de la República Mexicana, así como darle seguimiento a todas las solicitudes que ingresan a través de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, enviadas a la Dirección General de Personal para que se brinde la atención oportuna a los solicitantes en el menor tiempo posible.

En la Subdirección de Control de Gestión se sitúa el enlace de transparencia de la Dirección General de Personal con la Unidad de Enlace en la Secretaría de Educación Pública, por medio del cual se lleva a cabo el proceso de transparencia

y acceso a la información relativa a la gestión pública de la Dirección mediante la difusión de información pública, favoreciendo la rendición de cuentas hacia el solicitante mediante la atención en tiempo y forma las solicitudes de información que ingresan a través del Sistema INFOMEX a ésta Dependencia.

### **3.2.- Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública en la Secretaría de Educación Pública. Una diversidad de actores.**

Habiendo conocido ya la forma en que se encuentra constituida la Secretaría de Educación Pública y particularmente la Dirección General de Personal, Unidad Administrativa que será nuestro punto de partida para el análisis de un proceso tan complejo como el que aquí nos ocupa en una Dependencia tan compleja como lo es la SEP, resulta necesario en primer lugar definir al elemento humano que hace posible llevar a la práctica el derecho de acceso a la información y por ende, realizar el análisis de los elementos externos que influyen en sus decisiones y acciones, todo ello para lograr develar los aciertos y fallas que resultan al final del proceso pese a que todo sujeto obligado se encuentra supeditado a los mismos marcos jurídicos e institucionales.

Tales elementos humanos serán identificados en este trabajo haciendo uso del concepto de actor. El actor es un elemento estructural en todo ámbito de interacción social, entendiendo al actor a partir de la noción de acción, ya que acción es producción, reproducción y comunicación, eso es lo que desarrolla Lukmann en su Teoría de la Acción Social; detallando también la doble funcionalidad de la acción al crear poder y al oponerse al poder, tal afirmación nos permite concluir entonces que la acción es la forma fundamental de la existencia social del hombre<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Luckmann Thomas (1996) Teoría de la Acción Social, Barcelona: Paídos.

Scharpf describe de la siguiente forma las características de un actor:

- La unidad de referencia. Los individuos no actúan a nombre propio, sino que lo hacen continuamente en nombre de otras unidades de mayor complejidad (familia, empresa, sindicato, partido político, etc.) con las cuales se identifica, con lo que de cierta forma se podría explicar la forma en la que actúa. La unidad de referencia de un individuo puede ser deducida a partir del rol que éste represente en su entorno específico.
- Las preferencias del actor. Estas se encuentran ligadas a intereses, normas e identidad propia.
- Las orientaciones cognitivas. Percepción que tiene el sujeto de los “cursos de acción”, de su resultado y del impacto que tienen en sus preferencias.

José Antonio Alonso profundizando en el análisis de actores, nos ofrece la siguiente contribución en el tema que he pretendido desarrollar:

“Las personas desarrollan diariamente una diversidad de actividades según las circunstancias, de acuerdo al espacio y el tiempo, donde se distinguen dos formas de intervenir: una que comprende los actos simples (ordinarios), y otra que se dirige a lograr determinados fines importantes en términos de proyección hacia nuevas experiencias, problemas y realidades. Así, cuando las personas logran materializar sus intereses a partir de una serie de acciones, se puede decir que han asumido el papel de actores, donde las acciones pueden tener diversos efectos, dependiendo de las circunstancias y la situación del contexto donde actúan, como individuos o colectividades conforme con la dinámica de interacción social, política, económica, natural y cultural.

En el escenario, los actores tienen diferentes posiciones, unos actúan más dentro de la esfera pública y otros en el ámbito social; entonces es posible hablar de actores políticos y sociales que pretenden realizar determinados propósitos dentro

del gobierno, en tanto instancia pública en donde convergen proyectos e intereses opuestos.”<sup>57</sup>

Atendiendo a lo anterior tenemos que dentro de los límites facultativos que posee cada tipo de actor para actuar y decidir sobre un determinado tema o ámbito de desenvolvimiento de la vida en sociedad, estos se conducen orientados en búsqueda de los mejores beneficios posibles, esto es que toda estrategia de acción estarán enfocados a la realización de objetivos que por ende, les permitan alcanzar sus metas.

El proceso de acceso a la información en la Secretaría de Educación Pública conlleva como lo establece Scartascini “Múltiples actores con diversos poderes, horizontes temporales e incentivos interactúan en una variedad de escenarios con distintas reglas que regulan su interacción.”<sup>58</sup>

### **3.2.1.- Mapeo de actores políticos, sociales y administrativos.**

Lograr un análisis de actores conlleva un trabajo de cierta minuciosidad por todo lo que es inmanente a ellos, resultando de gran utilidad llevar a cabo la debida identificación de los actores que interactúan particularmente en el proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública en la Secretaría de Educación Pública, pues solo a través de ella podremos entender el proceso en sí mismo, haciendo también más descifrable el resultado que tal interacción genera.

El siguiente apartado se constituye gracias a la guía de los siguientes cuestionamientos:

---

<sup>57</sup> Alonso José Antonio. (2008) Acción Colectiva y Desarrollo. El papel de las Instituciones, México: FCE.

<sup>58</sup> Scartascini C., Spiller, P., Stein, E., Tommasi, M. (2011) El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas? Colombia: BID, pp. 15.



- ❖ ¿Quiénes son los actores que intervienen en el proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información?
- ❖ ¿Qué poder de intervención en el proceso de transparencia tiene cada uno de esos actores?
- ❖ ¿Qué papel desempeña?
- ❖ ¿Preferencias, incentivos y capacidades que intervienen en su acción?

He omitido el análisis de actores políticos desde sus horizontes temporales, ya que durante mi estancia en esta Secretaría, ese factor se ha caracterizado por una variabilidad no previsible, aun teniendo en cuenta sus probables preferencias políticas, factor influyente de manera positiva o negativa en el periodo que ostentaran un cargo importancia política.

El cuadro que a continuación se presenta, fue elaborado tras un análisis de la estructura interna de esta Secretaría, así como de los actores externos que intervienen en el proceso sobre el que gira esta investigación; a su vez, se examina el rol que juega cada uno de los actores, por lo que como resultado del análisis no solo identifiqué los dos tipos de actores que se mencionan en párrafos anteriores (político y social).

Desde mi posición en dicho proceso identifiqué un tipo de actor más, el actor administrativo, mismo que tal vez se pueda ubicar por el escenario en la esfera del actor político, pero que a comparación de éste, no cuenta con el mismo poder de decisión.

Cuadro de actores políticos, administrativos y sociales en el proceso de transparencia de la Secretaría de Educación Pública 2014.				
Institución	Actor Principal	Tipo de Actor	Preferencia Política	Incentivos
Presidencia de la República	Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	Político	PRI	<p>Cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados y las leyes dadas por el Congreso.</p> <p>Representar al Estado, dentro y fuera de la República.</p> <p>Convocar a elecciones para Presidente de la República y para representantes a Congreso, alcaldes regidores y demás funcionarios.</p> <p>Garantizar nuestra tranquilidad y progreso como sociedad.</p> <p>Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los jueces y tribunales. Presidir como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, el Sistema de Defensa Nacional.</p> <p>Administrar los bienes públicos. Gestionar los préstamos que contrae el Estado, siempre y cuando sean aprobados por Ley.</p> <p>Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencias. Conceder indultos y conmutar penas.<sup>59</sup></p>
				<p>Atender el 100% de las solicitudes de información pública a través de la formulación y entrega oportuna de dicha información.</p> <p>Elaborar y presentar recomendaciones y propuestas en materia educativa ponderando los aspectos económicos, sociales, políticos, jurídicos y económicos, para la definición de estrategias y políticas.</p> <p>Coordinar la atención de los asuntos enviados por las áreas que integran la Secretaría a la oficina del C. Secretario de acuerdo a las funciones que tiene cada una con base en lo establecido en el Reglamento Interior de la SEP.<sup>60</sup></p>
Secretaría de Educación Pública	Oficial Mayor		PRI	<p>Establecer políticas, normas, sistemas y procedimientos para la óptima administración de los recursos humanos, materiales y financieros de las Unidades Administrativas, así como emitir las</p>

<sup>59</sup> [En línea], Dirección URL= <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/89.pdf>, [consultado: 03 de septiembre de 2014].

<sup>60</sup> Manual de Organización de la Oficina del C. Secretario, [En línea], Dirección URL= <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/110479/1/images/manual.PDF>, [consultado: 03 de septiembre de 2014].

				disposiciones que regulen los procesos internos de ejecución presupuestal. <sup>61</sup>
	Director General		PRI	Administra los mecanismos para proponer y brindar servicios en materia de recursos humanos, a las UR's de la SEP, para coadyuvar en la calidad de la operación del Sistema Educativo, en apego a las Disposiciones Laborales y Acuerdos Contractuales aplicables. Coordina a las Entidades en materia de tabuladores de sueldos y prestaciones. Brinda asesoría en materia laboral. <sup>62</sup>
	Director General Adjunto		No se sabe con precisión	En Materia de Administración de Personal: Establecer y desarrollarlos sistemas administrativos en materia de normatividad; capacitación y de estímulos al personal de la Secretaría; con el fin de coadyuvar a la operación con calidad del sistema Educativo.  En Materia de Remuneraciones: Establecer y desarrollarlos sistemas administrativos en materia de tabuladores de sueldos, catálogos de puestos y prestaciones socioeconómicas del personal de las Unidades Administrativas y Órganos Desconcentrados de la Secretaría de Educación Pública, Entidades agrupadas en el Sector Educativo y Organismos Educativos Estatales; así como la operación del Fondo de Retiro de los Trabajadores de la Educación, el Control de Plazas y el Pago de Remuneraciones del Sector Central de la Dependencia con el fin de coadyuvar al funcionamiento con calidad del Sistema Educativo Nacional. <sup>63</sup>
	Subdirector			Supervisar, coordinar y asesorar sobre los temas de acuerdo a su ámbito de competencia. <sup>64</sup>
	Jefe de Departamento			Proporcionar servicios, desarrollar y controlar los procesos de acuerdo a normatividad aplicable y ámbito de competencia. <sup>65</sup>
	Titular de la Unidad de Enlace			Recabar y difundir la información a que se refiere el artículo 7 de la LFTAIPG, así como propiciar que las unidades

<sup>61</sup> Manual de Organización de la Oficina del C. Oficial Mayor, [En línea], Dirección URL= [http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/272/2/images/mo\\_om\\_700\\_%202013.pdf](http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/272/2/images/mo_om_700_%202013.pdf), [consulta: 03 de septiembre de 2014].

<sup>62</sup> Manual de Organización de la Dirección General de Personal, [En línea], Dirección URL= [http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/272/2/images/mo\\_dgp.pdf](http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/272/2/images/mo_dgp.pdf), [consulta: 03 de septiembre de 2014].

<sup>63</sup> *Ibidem*.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

				<p>administrativas la actualicen periódicamente; propondrá al Comité de Información los procedimientos internos que aseguren mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información; habilitar a los servidores públicos que se requieran para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, y vigilará el seguimiento que dé al trámite interno de las solicitudes el Director de área.</p>
Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	Comisionados del IFAI		PRI	<p>De acuerdo al ámbito de competencia, los incentivos de los comisionados del IFAI son las siguientes:</p> <p>Promover el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa de las solicitudes de acceso a la información y la protección de los datos personales, así como la verificación de la falta de respuesta y la corrección y acceso de los datos personales en poder de las dependencias y entidades.</p> <p>Rendir el informe anual ante el H. Congreso de la Unión y ser el enlace ante las entidades federativas, municipios, dependencias y entidades públicas.</p> <p>Supervisar los proyectos de resoluciones de recursos, solicitudes de verificación de falta de respuesta (positiva ficta) y solicitudes de ampliación del plazo de reserva presentadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.<sup>66</sup></p>
Secretaría de Educación Pública	Personal Operativo (Personal de Apoyo y Asistencia a la Educación-PAAE) Enlace de Transparencia	Administrativo	No se sabe con precisión	Desarrollo de actividades administrativas.
Sociedad	Ciudadano o individuo solicitante	Social	No se sabe con precisión	Solicitar a las Dependencias y Entidades de la APF, información acerca de su gestión, así como solicitar información y trámites de carácter personal.
	Investigadores/Estudiantes			Solicitar a las Dependencias y Entidades de la APF, información acerca de su gestión para crear un cambio social a través de su conocimiento, análisis y divulgación.
	Medios de Comunicación			

<sup>66</sup> Manual de Organización del IFAI, En línea], Dirección URL=<http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/ManualdeOrganizacionIFAI.pdf>, [consulta: 03 de septiembre de 2014].

Una vez integrado el mapa referente al conjunto de actores que interactúan en el escenario de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública, es necesario analizarlos inmersos en el proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

### **3.2.2.- Actores sociales.**

De la revisión de diversas definiciones sobre actores sociales podemos conceptualizarlos como los individuos que asumen el desafío de modificar la situación en que se encuentran, dentro de las posibilidades que se dan a partir de la apertura de canales de participación ciudadana, teniendo como rasgo distintivo su carácter activo más que pasivo, puesto que son ellos los encargados de recrear espacios de participación ciudadana, en donde los ciudadanos actúan en función de determinados intereses y problemas dados en situaciones específicas.

Son tres los actores principales en esta tipificación de actor, los que a través de ejercer su derecho de acceso a la información, inciden activamente en la puesta en marcha de los mecanismos establecidos como garantía para su cumplimiento, en la Secretaría de Educación Pública, específicamente en la Dirección General de Personal.

- **Solicitantes:** si bien coadyuvan a que este mecanismo se ponga en marcha, la mayoría de las solicitudes no generan un alto grado de impacto a nivel sociedad, pues en el caso de la Dirección en la que nos estamos enfocando, la mayoría de las solicitudes que ingresan corresponden a trámites como hojas de servicios, información personal, tabuladores de sueldos, evoluciones salariales, solicitudes y oportunidades de empleo, información sobre trabajadores de la Secretaría con miras a interponer juicios por pensión, seguros, fechas de pago e inclusive, la cronología de los Secretarios de Educación Pública de distintos periodos, entre otros.

■ **Investigadores/Estudiantes:** las solicitudes que ingresan de estos actores conllevan peticiones de gran interés, pues son temas que afectan a nivel social, ejemplo de ellas tenemos asuntos relacionados a actividades propias de la Secretaría, como lo son otorgamiento de presupuestos, temas relacionados con derecho a prestaciones, contrato colectivo de trabajo, información sobre los perfiles y sueldos de servidores públicos ocupando puestos de mando y comisionados sobre cuestiones del Sindicato y las negociaciones sostenidas anualmente o de cuestiones publicadas en medios de comunicación, contratos a terceros, programas de capacitación, equidad de género, temas normativos, por mencionar algunos.

Pese a que estos temas sobre los que se le requisita información a la SEP no son ya información que solo afecte a la persona que solicita, sino que tienen un impacto en la sociedad al referirse a la forma en cómo la Secretaría está funcionando, no es utilizada con miras al mejoramiento de dicho funcionamiento, o al menos no se ha visto un cambio de perspectiva o aportaciones al respecto, ya que el tema de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información académicamente pareciera haber dado de sí, mostrándolo como un producto acabado en los ámbitos económico, de administración pública y político, olvidando que como producto social siempre está en constante cambio, motivo suficiente para requerirle a éste actor, generar un conocimiento constante en la materia, que nos permita a todos los individuos, a los que estamos de uno o del otro lado de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, enfrentar inclusive el más pequeño cambio que se dé al respecto, en lugar de hablar sólo de conceptos determinados o como si fuese una etapa dentro de la historia de nuestro país.

■ **Medios de comunicación:** las solicitudes de este actor no difieren en contenido con las que ingresan los investigadores y/o estudiantes, no obstante, la mayoría de las solicitudes están dirigidas a buscar el error o la contradicción entre lo publicado y lo obtenido y hacer notorio ante la sociedad el mal funcionamiento de la Secretaría o en su caso “las malas prácticas que existen en su interior, sin celebrar al verificar la concordancia.

Haciendo referencia a la acción posterior a la obtención de la información, podría decirse que tienen un alto nivel de impacto, ello debido a que echan mano del medio en el que se encuentran para denunciar de manera inmediata cualquier irregularidad, sin embargo, la mayoría de investigaciones no trasciende de ser una “noticia” y generar controversia, pues pocas llegan a elevarse a niveles de sanciones administrativas o de impartición de justicia.

### **3.2.3.- Actores políticos.**

La conceptualización existente sobre los actores políticos de diferentes autores, detalla que son las personas vinculadas directamente con las decisiones políticas-administrativas de un determinado gobierno; a este tipo de actores corresponden a las autoridades federales, estatales, municipales y a sus respectivos equipos de trabajo, así como a los dirigentes políticos.

A diferencia de los actores sociales, este tipo de actores cuentan con una base legal que les posibilita ejercer sus atribuciones de administrar los bienes públicos y decidir sobre los asuntos de interés colectivo, gozando de legitimidad formal y social. La importancia de los actores políticos radica en ser los principales protagonistas de la organización y concreción de las políticas de desarrollo.

Los nueve actores de tipo político plasmados en el cuadro de actores presentado en páginas anteriores, de acuerdo al papel que desarrollan en materia de

transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, se agrupan de la siguiente manera:

- **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Secretario de Estado, Oficial Mayor, Director General, Director General Adjunto, Director de Área y Jefe de Departamento:** en la intervención de estos actores en el proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información encontramos los términos en que se otorga o no la información, pues ellos cuentan con el poder de decisión acerca del funcionamiento interno de la Dependencia, y por ende, de la información que se abre y aquella que se cierra. A su vez, en ellos recae también la responsabilidad de cumplir con lo establecido en la Ley en la materia.
- **Titular de la Unidad de Enlace y Comisionados del IFAI:** estos actores detentan la autoridad establecida en la LFTAIPG para hacer valer el marco jurídico en cuestiones de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

Los titulares de las Unidades de Enlace de cada uno de los sujetos obligados por la Ley, al ser el primer contacto en la gestión de las solicitudes de acceso y los encargados de administrar el Portal de Obligaciones de Transparencia, poseen la autoridad para instruir la entrega de información de las solicitudes de acceso en tiempo y forma.

Mientras tanto, el IFAI a través de la intervención de sus comisionados en el proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, tienen la autoridad entre otras cosas de conocer y resolver los recursos de revisión derivados de las solicitudes de acceso y de esa forma aceptar fundamentadamente que la respuesta otorgada por los sujetos obligados es correcta o en su caso, instruir la entrega de la información que



ha sido solicitada y que por motivos particulares, el solicitante perciba que la respuesta otorgada no satisface su derecho de acceso a la información.

Cabe mencionar que si bien sus atribuciones no se agotan en lo mencionado, solo se está analizando la injerencia en el proceso de acceso a la información en una Dependencia Gubernamental a sabiendas que esa injerencia se obtiene derivada de otras atribuciones como lo son el vigilar incumplimientos a la Ley, trabajar en la actualización de lineamientos, así como en los criterios de clasificación y desclasificación de información reservada y confidencial, ser apoyo de Dependencias y Entidades de acuerdo a sus necesidades, entre otros.

#### **3.2.4.- Actores administrativos.**

La mayoría de los textos que buscan caracterizar y por ende conceptualizar la noción de actores en las ciencias sociales, se enfocan únicamente en los dos tipos que se han desarrollado con anterioridad: los actores sociales y los actores políticos, sin embargo y como lo he mencionado, la posición en la que me ubico dentro del proceso me ha permitido situar mi acción dentro de un tipo de actor distinto, al que yo llamé actor administrativo y al que identifiqué en el personal operativo y enlaces de transparencia.

Si bien me encuentro en la esfera de lo político por pertenecer a una Dependencia Gubernamental, mis funciones no me permiten tener injerencia en lo que resultará de la gestión del derecho de acceso a la información, situación similar al personal operativo de la Secretaría, por lo que no estaría cumpliendo con la caracterización del actor político.

Dentro de mis funciones, la principal se centra en el rol que tengo como Enlace de Transparencia de la Dirección General de Personal ante la Unidad de Enlace. Mi función radica en gestionar la solicitudes que al ser competencia de esta Dirección

General, tenemos la obligación de atender y como proceso último revisar que la respuesta otorgada cumpla en tiempo y forma con lo solicitado, teniendo la oportunidad de hacer algunas sugerencias u orientaciones sobre la solicitud que así lo amerite, pero careciendo de poder en lo que se refiere a que información se otorgará y los términos mediante los que se dará acceso.

Es importante resaltar que el comportamiento, los roles e incentivos de estos actores, cualquiera que sea su escenario de interacción y acción, se encuentra determinado por las instituciones existentes, lo cual algunas veces se contrapone a su ideología, sus valores, cualidades y aspiraciones personales.

## **Capítulo IV. Las Unidades de Enlace en el diseño institucional para la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información en la Secretaría de Educación Pública.**

“...el bienestar de una nación, así como su capacidad para competir, se halla condicionado por una única y penetrante característica cultural: el nivel de confianza inherente a esa sociedad”  
Francis Fukuyama

A través de cada uno de los apartados que constituyen este trabajo de investigación, he tratado de plasmar la definición y asimismo, ilustrar el significado con el que he dotado a los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información sobre los que se cimenta esta investigación. De todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley de Transparencia decidí abstraer a la Secretaría de Educación Pública e inclusive al Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura para analizar la forma en que cada uno pone en marcha su mecanismo de transparencia para de esa forma descubrir el grado de injerencia que tienen las unidades de enlace en el trabajo realizado.

También se ha llevado a cabo un breve análisis de los actores que hacen posible indiferentemente del resultado que arroje, el cumplimiento del derecho de acceso a la información, no obstante, el ser parte de la Unidad de Enlace conlleva el asumir un gran peso al ser justamente un enlace entre la sociedad, la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, situación que me lleva a elaborar este apartado, el cual tiene como propósito, rescatar del olvido a uno de los actores de mayor relevancia dentro del proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información de cualquier sujeto obligado.

Mostrar la importancia que este actor posee dentro de la gestión del proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, y aún más importante, como actor creador de confianza entre una institución política, sus actores político-gubernamentales y la sociedad, será el objetivo de este apartado.

#### **4.1.- El actor olvidado dentro del proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. Unidad de Enlace de transparencia.**

Hasta este punto se ha hablado de los mecanismos normativos e institucionales que garantizan nuestro derecho a la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información; identifiqué también a los diversos actores que se involucran en dicho proceso, llevé a cabo a grandes rasgos un contexto histórico que nos permitiera llegar a caracterizar la forma en que se maneja y se concibe hoy día la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública desde diversas perspectivas, la mía se sitúa al interior de un sujeto obligado por la Ley, por tal motivo, en el contenido de este trabajo de investigación considero necesario desarrollar la importancia de contar con Unidades de Enlace.

En un sentido amplio y concreto, la Unidad de Enlace es la instancia facultada para gestionar el procedimiento de acceso a la información establecido en la Ley Federal de Transparencia de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tal como puede observarse en el contenido del Artículo 28 de la Ley en comento, que a la letra dice:

**Artículo 28.** Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;

II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;

III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;

**IV.** Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;

**V.** Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;

**VI.** Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;

**VII.** Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y

**VIII.** Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

En el sentido estricto de un marco legal, esas son las funciones que una Unidad de Enlace debería cumplir, en términos prácticos las unidades de enlace tienen una responsabilidad mucho mayor al ser el vínculo entre el solicitante, la Dependencia y el Instituto Federal de Acceso y Protección de Datos (IFAI); de acuerdo al Artículo 41 del mismo ordenamiento:

**Artículo 41.** La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información

Específicamente, los dos artículos que se han citado nos permiten tener una idea general de las responsabilidades que permean a las unidades de enlace, una mirada más profunda no permitiría dejar que éstas gestionen el derecho de acceso

a la información de una forma mecánica, pues tienen en sus manos la construcción y permanencia de la confianza de nuestra sociedad en el Estado.

#### **4.1.1.- Unidad de Enlace en la SEP. La incursión al proceso de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.**

Mi iniciación en materia de transparencia se conforma de dos momentos complementarios, el primero fue en el año 2010 de la mano de la Lic. Adi Loza Barrera, Directora de Análisis e Información Institucional y Titular de la Unidad de Enlace en la Secretaría de Educación Pública, quien en conjunto con todo su equipo de trabajo se dio a la tarea de transmitirme los conocimientos que serían necesarios para emprender mi viaje en el camino hacia la transparencia.

Fue en este punto dónde tuve mi primer acercamiento “necesario” con la LFTAIPG, ya que el conocimiento del fundamento legal es básico inclusive, antes de llevar a la práctica los procedimientos para estar en condiciones de proporcionar el acceso a la información.

La práctica del procedimiento ante la dependencia me permitió percatarme que lo estipulado por la Ley como las funciones básicas y primordiales de la Unidad de Enlace no son ni serán suficientes para llevar y permanecer en buen rumbo, debido a que la Unidad de Enlace no es solo la responsable de recibir y orientar a peticionarios y enlaces de transparencia sobre las solicitudes de acceso a la información; es también responsable del cumplimiento en materia de transparencia, del acceso a la información y la protección de los datos personales en su poder.

Su responsabilidad en materia de transparencia se encuentra plasmada, en el artículo 7 de la LFTAIPG en los siguientes términos:

**Artículo 7.** Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

**I.** Su estructura orgánica;

**II.** Las facultades de cada unidad administrativa;

**III.** El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

**IV.** La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;

**V.** El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

**VI.** Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;

**VII.** Los servicios que ofrecen;

**VIII.** Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

**IX.** La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la

Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

**X.** Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

**XI.** El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

**XII.** Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

**XIII.** Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

**a)** Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

**b)** El monto;

**c)** El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

a) Los plazos de cumplimiento de los contratos;



**XIV.** El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

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

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

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

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

Para el cumplimiento de dicho artículo, la Unidad de Enlace se encarga de alimentar y actualizar el Portal de Obligaciones de Transparencia, a través de solicitarle a las áreas competentes el envío de la información correspondiente en los formatos establecidos para su carga en el portal.

De acuerdo al Artículo 28 de la LFTAIPG que hemos citado en páginas anteriores, es responsable del acceso a la información al ser el receptor de las solicitudes de acceso a la información, así como de la información que atenderá dichas solicitudes, tarea un tanto cuanto difícil, pues diversos inconvenientes surgen en el proceso de obtención de la información, la cual debe dar puntual atención a cada uno de los puntos petitorios de la solicitud, no olvidando proteger aquella información considera como reservada o confidencial prevista en la Ley.

#### **4.1.2.- Ir más allá de lo estipulado.**

Efectivamente, la Unidad de Enlace recibe las solicitudes de acceso, orienta a los particulares sobre la forma de ingresar su solicitud, o en su caso, sobre la dependencia o entidad que es competente para atender su petición y gestiona las solicitudes a fin de facilitar el acceso a la información de los particulares. Asimismo, gestiona la información que alimentará el Portal de Obligaciones de Transparencia en los plazos y formatos establecidos en la LFTAIPG.

Partiendo de ello y desde una perspectiva externa a la Unidad de Enlace se podría afirmar que ésta da cabal cumplimiento a sus atribuciones, sin embargo, es justo en su interior donde esa perspectiva cambia radicalmente, pues como se ha mencionado, el trabajo de la Unidad de Enlace no se agota cumpliendo mecánicamente lo estipulado como sus funciones, pues paradójicamente para su cumplimiento se necesitan más acciones no estipuladas que, lamentablemente al no estar estipuladas formalmente, dependen del criterio del personal que constituyen las unidades de enlace.

Hablando particularmente de la Unidad de Enlace de la SEP, considero importante mencionar que su personal trabajada en base a objetivos y metas, los cuales se establecen producto de los requerimientos y necesidades diversas de la sociedad, así como de la evaluación semestral de la que son objeto las Unidades de Enlace de todos los sujetos obligados.

La evaluación externa que lleva a cabo el IFAI de forma general, se compone de los siguientes indicadores:

- ✓ Obligaciones de Transparencia (ODT),
- ✓ Alineación de criterios, comportamiento de las resoluciones y su cumplimiento (A3C),
- ✓ Indicador de Respuestas a Solicitudes de Información (RSI) y

✓ Atención Prestada por las Unidades de Enlace (AUE).

Aunados a la evaluación general, los controles que lleva la Unidad de Enlace sobre las solicitudes ingresadas a la Dependencia generan una evaluación interna que se lleva a cabo de manera anual, dando pie a reuniones periódicas con los enlaces de transparencia de cada UR para informar de estadísticas, calificaciones obtenidas ante el IFAI, metas futuras, alcanzadas y esas a las que no se llegamos.

Las reuniones han sido un factor de gran importancia ya que es ahí donde se conjuntan todos los factores que intervienen en el cumplimiento de la transparencia, acceso a la información, y rendición de cuentas, permitiendo establecer mejores procedimientos internos que nos ayuden a elevar el nivel de la Dependencia en la materia.

No es de menor importancia señalar que cada solicitud que ingresa a esta Dependencia trae consigo nuevas lecciones sobre la forma en que deben atenderse, esto nos hará tener un conocimiento básico y necesario para poder asimilarlos y gestionarlos y así obtener resultados favorables en aras de la transparencia y acceso a la información, por lo que de ser necesario, la Unidad de Enlace programa reuniones con las áreas de competencia para unificar criterios y atender de la mejor manera posible los requerimientos de información.

Dicha exigencia no es más que el reflejo de las necesidades de información que tiene nuestra sociedad para poder ejercer plenamente el derecho concedido por el Estado, motivo suficiente para que la Unidad de Enlace busque permear con diversas estrategias toda la estructura de la SEP a nivel Federal para juntos poder llegar a cumplir las metas trazadas y “compartidas” cada inicio de año.

Un último punto es vital aludir, atendiendo las necesidades de conocimiento del fundamento legal en materia de transparencia que regirá la labor del servidor público, la Unidad de Enlace agenda con personal del IFAI la impartición de cursos

de capacitación para el personal de la SEP, personal que en su mayoría es operativo y en muy escasas ocasiones, de mando medio o superior, las consecuencias de estas ausencias serán desarrolladas más adelante.

#### **4.1.3.- Breve análisis comparativo de las Unidades de Enlace: SEP-INBAL.**

Mi ingreso en el 2011 a la Unidad de Enlace del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura iba acompañada de una gran disposición por aplicar todo lo aprendido en la Unidad de Enlace de la Secretaría de Educación Pública, pensaba que el manejo sería, si no el mismo, algo muy parecido, por lo que durante mi desempeño mis ánimos en lugar de decrecer, iban en aumento pues el llegar de una gran Dependencia que al año recibía poco más de 4000 solicitudes, a una Institución que su número anual apenas rebasaba las 300 solicitudes anuales era un primer gran cambio. Tal vez por ese motivo, el INBAL no requería del sistema informático mediante el cual la SEP turnaba las solicitudes, ya que no solo la gestión de las solicitudes de información seguía haciéndose mediante papel, de hecho todas las gestiones de atención a las solicitudes se hacían así, mientras que en la SEP, ya se realizaba de forma electrónica.

Gracias a ello me percate de la falta de organización, capacitación e interés por la que el Instituto atravesaba. No había un compromiso por la recopilación, alimentación y/o actualización del Portal de Obligaciones de Transparencia, los enlaces de transparencia mecánicamente daban la información sin detenerse a analizar en base a fundamentos legales y lineamientos de atención lo que otorgaban de información, de la misma forma, no existía un interés en la capacitación del personal en la materia, cuya prueba está en que la mayoría de los cursos sólo eran tomados por la encargada del módulo de atención de la Unidad de Enlace y por mí.

De la gravedad que conlleva la falta de capacitación de los responsables de la información que en términos duros serían los expertos según la materia por la que

se hacía el turno, en ciertas ocasiones se sumaba la gravedad del desconocimiento del personal de la Unidad de Enlace, sobre el tema atendido por las áreas de competencia, generándome los siguientes cuestionamientos:

- ¿Quién fallaba, la Unidad de Enlace como primer y último filtro en la atención de las solicitudes?
- ¿Fallaba el personal que tenía la responsabilidad de atenderlas?
- ¿Fallaba la Unidad de Enlace en la actualización del POT o las áreas al no reportar cambios de información?
- ¿Por qué no había buenos resultados?
- ¿Cómo puede orientar la Unidad de Enlace sobre algo que desconoce?
- ¿Cómo atender una solicitud de acceso con desconocimiento para tal efecto?

Sin lugar a duda la responsabilidad es compartida, el peso de garantizar el mayor nivel de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas desde mi perspectiva no recae en los que toman las decisiones, sino en la Unidad de Enlace, que como vínculo entre la sociedad y la Dependencia o Entidad Gubernamental, es la que debe estar mayormente capacitada para poder capacitar u orientar en caso de dudas o inconsistencia; es la que debe de estar mayormente interesada en que sus enlaces cuenten al menos con los conocimientos mínimos para poder desempeñarse eficaz y eficientemente y finalmente es ella la que tiene el “poder” de solicitar la constante actualización de la información contenida en los Portales de Transparencia, pero esto no es posible cuando la Unidad de Enlace desconoce su propia autoridad y por ende su responsabilidad.

## **4.2.- Confianza social.**

De la diversa revisión bibliográfica sobre el estudio y definición de una práctica social tan compleja como lo es la confianza social, destacaré las siguientes concepciones:

Cuando ingresé a la universidad pude identificarme de inmediato con algunos de mis profesores y compañeros de generación; profesores que lograron infundirnos la pasión necesaria para ver en la sociología más que una profesión, una vocación. Haciendo referencia a mis compañeros, puedo decir que la mayoría de los que elegimos esta carrera, compartíamos cierta indignación por la situación social que vivíamos hasta ese entonces, la angustia por un presente lleno de incertidumbres futuras, la frustración y la desconfianza existente hacia nuestras instituciones y por ende, hacia nuestro gobierno, emociones combinadas muchas veces con la rabia y la esperanza de un cambio social en favor de las mayorías.

Suena muy fuerte, ahora lo sé, pero en nuestros inicios ante el sentimiento de inmediatez para actuar, hablábamos literalmente en términos de revolución; claro ejemplo de ello para nuestra generación lo encontramos irónicamente buscando iniciar nuestra experiencia mediante las prácticas de campo, sin pensar que estas serían un detonante para desconfiar de nuestras autoridades de la facultad, lo cual se veía concentrado en los cuestionamientos sobre el destino que tenía el presupuesto otorgado para la realización de dichas prácticas, ya que toda práctica llevada a cabo a nivel facultad, tenía que ser financiada por los mismos alumnos que las realizaban.

Los alumnos y profesores interesados en llevar a cabo prácticas de campo, no tenían el respaldo ni financiamiento alguno de la facultad, mientras que las autoridades aún no se preocupaban por transparentar el destino de esos recursos estipulados para tal concepto, siendo algo que sin duda obstaculizaba el desarrollo de una formación integral.

Conforme avanzábamos en nuestro proceso de preparación fuimos madurando ideológicamente; los conocimientos que íbamos adquiriendo iban mostrándonos escenarios alternativos de acción, y así, cada uno se iba perfilando hacia el escenario que de acuerdo a sus intereses, consideraba el mejor para actuar.

Desde mi primer acercamiento con el acceso a la información descubrí al que quería fuera mi escenario de acción, desde el cual pudiera contribuir a la sociedad y alimentar mi utopía. De repente me vi trabajando para instituciones gubernamentales y pude ver a mi sociedad desde su interior, desconfiada y exigente de su derecho a la información, ¿dónde se encontraba el error? Pese a la existencia del derecho de acceso a la información ¿qué producía la desconfianza de la mayoría de una sociedad hacia sus instituciones?

El tiempo y el ser parte del proceso me ha permitido percatarme de que hoy día erraría al nombrarlo corrupción, pues sin dejar de lado la posibilidad de que aún exista, en mi vivencia se ha empeñado en hacerse notorio la falta de conocimiento en la materia, elemento que al estar ausente, trunca el correcto funcionamiento del mecanismo de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información.

La Unidad de Enlace de la SEP ha sido un modelo y mi base al ser claro ejemplo de la lucha constante por recuperar lo que quedaba de confianza social en una de las instituciones de mayor importancia en el país y crear donde no la había. Ella se ha dado a la tarea de que el conocimiento en la materia permee a todos los actores involucrados en la gestión del proceso mediante las capacitaciones que sean necesarias, para el número de personas que sean necesarias.

Para que el derecho de acceso acumule logros es importante que sean todas las unidades de enlace existentes las que rompan la mecánica y asuman tan grande responsabilidad; por su parte el IFAI, debería voltear a ver a este actor que es su principal apoyo dentro de los sujetos obligados por la Ley y de la misma forma

combatir la indiferencia y el escaso conocimiento del marco legal que aún con sus candados sigue caminando paso a paso.

Con este trabajo de investigación que he pretendido complementar con la experiencia laboral que dos instituciones me han permitido obtener quisiera considerar como principal contribución en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, el pensar este derecho como un mecanismo de construcción de confianza hacia nuestras instituciones, entendiendo como confianza la propiedad de una relación social en la que encontramos implicadas diversas acciones.

Debido al vínculo tan estrecho entre el gobierno y la sociedad que ha generado el derecho de acceso a la información, en las ciencias sociales la confianza se convierte en un elemento indispensable mediante la que se puede identificar la efectividad de las acciones gubernamentales y el impacto generado en la sociedad. La falta de información de los individuos ocasiona la pérdida de la confianza pues genera una alta probabilidad de que existan abusos por parte de las personas que detentan el poder al aprovecharlo a favor de sus intereses.

Felipe Hevia de la Jara nos indica que la confianza en su uso como concepto de las Ciencias Sociales, posee una doble naturaleza, puede ser entendida como cosa: como propiedad de los sujetos y/o como acción: como propiedad de la relación, como actividad.

Para la línea de investigación del presente trabajo, retomaremos la doble naturaleza de la confianza a través de la perspectiva desarrollada por Luhmann, la cual establece que la confianza es un mecanismo que cumple una función específica pero esencial en todo sistema (sea una persona, una interacción o una organización) que es la de reducir la complejidad, definiendo la confianza como “un mecanismo que permite a los actores reducir la incertidumbre a través de adoptar expectativas específicas sobre el comportamiento futuro del otro y



predecir en alguna medida sus acciones, de manera rutinaria, no necesariamente producto del cálculo.”<sup>67</sup>

Como referencia a esta noción de confianza, podemos citar a Rafael Echeverría quien establece que “Las acciones generarán juicios y tales juicios generarán la emocionalidad de la confianza (o de la desconfianza)”.<sup>68</sup>

Mientras que para Darío Rodríguez “La confianza es una apuesta, hecha en el presente, hacia el futuro y que se fundamenta en el pasado.”<sup>69</sup> Entonces como principal producto de la confianza tendremos relaciones recíprocas con vínculos y redes sociales duraderas, basadas en el cumplimiento de compromisos.

Como se ha mencionado, debido al vínculo existente entre el gobierno y la sociedad, en las ciencias sociales la confianza social se refleja en dos ámbitos lo político y lo gubernamental, a continuación trabajaré en la tipificación de ambos tipos de confianza y la importancia de su existencia en el desarrollo de las actividades diarias en la vida en sociedad.

#### **4.3.- Confianza política.**

Por confianza política entenderemos la actuación del poder delegada a un gobernante o sistema político mediante la decisión de los individuos, misma que en nuestro país es expresada por medio del voto.

Sobre este tipo de confianza Luhmann sostiene que “se da en dos niveles de generalización. Por un lado, el ciudadano abriga ciertas expectativas acerca de lo que se decidirá, posiblemente de lo que le interesa a él mismo, o del estilo de la

---

<sup>67</sup> Lane, Christel, Trust within and between organizations. Conceptual Issues and Empirical Applications, Oxford, Brasil Blackwell, 1998, citado por Gordon, Sara “Confianza, capital social y desempeño de organizaciones. Criterio para su evaluación” en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 193, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005, pp. 4

<sup>68</sup> Echeverría Rafael (2000) La empresa emergente: la confianza y los desafíos de la transformación, Buenos Aires: Gránica, pp. 116

<sup>69</sup> Rodríguez Darío (1996) Introducción de Confianza de N. Luhmann, México, 1996, Anthopos/UIA, pp. 3

política que apoya y puede usar su voto como una expresión de total disolución o satisfacción. Por otro lado, otorga su confianza al sistema político como tal, quedándose en el país y confiando en poder llevar una vida razonable.”<sup>70</sup>

Hay que considerar la existencia de diversos factores que suelen perturbar directamente la forma en que se expresa en nuestro país éste tipo de confianza, pues el voto que se otorga a un representante político en contienda por la Presidencia de la República se ve influenciado por factores externos, lo que dista mucho de otorgar un voto por convicción. Entre esos factores el juego político o la forma en que se lleven a cabo las campañas políticas, tiene una alta incidencia en la toma de decisiones de los ciudadanos en el depósito de su voto en uno u otro candidato, olvidando si son merecedores de su confianza o no.

#### **4.4.- Confianza gubernamental.**

La confianza política y la confianza gubernamental tienen una relación muy cercana, ya que si un sistema político logra granjearse la confianza de la sociedad posicionándose como mandatario de nuestro país, el funcionamiento que su estructura gubernamental logre por medio de su funcionamiento (bueno o malo), hará que esa confianza perdure o disminuya.

Apegándonos a lo expuesto en renglones anteriores, podemos decir que la confianza gubernamental en su interior, es el lazo de reciprocidad existente entre los servidores públicos de las instituciones gubernamentales y al exterior es la relación que éstas instauran con la sociedad.

Otra definición que gira en torno a las funciones del Estado y al origen de las instituciones, encuentra su fundamento en el conjunto de acciones de cooperación para atender las demandas del bien común, conforme a la ley, debido que implica mayor confianza; cuando mayor sean las redes de cooperación y compromiso, por

---

<sup>70</sup> Luhmann Niklas (1996) Confianza. Barcelona: Anthropos, pp. 107.

parte de los ciudadanos y servidores públicos mayor será la corresponsabilidad, fomentando gobernabilidad, legitimidad, buena imagen pública y prestigio de sus acciones.

Basándonos en lo anterior, podremos decir que el binomio confianza social-confianza gubernamental, al implementar de manera correcta la propuesta realizada en éste trabajo de investigación habrá alcanzado un cierto equilibrio de cierta forma aceptable, al darse el cumplimiento de los siguientes postulados:

- Ⓢ Cuando las Dependencia y Entidades obligadas por la Ley pongan en marcha una transparencia proactiva, esto es, que mediante las solicitudes de acceso puedan detectar los temas de relevancia para la sociedad y los hagan públicos en los principales medios de difusión con los que cuente; y
- Ⓢ Cuando la sociedad en general al llevar a cabo la búsqueda de la información de su interés en los medios de difusión de la Dependencia o Entidad, observe que hay claridad y congruencia en dicha información.

Los puntos anteriores si bien se estarían refiriendo al buen funcionamiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales, no podemos olvidar mencionar que ambos estarían ayudando a cumplir un último postulado, el cual sería resultado del binomio de confianza aquí desarrollado:

- Ⓢ Se podrá decir que la sociedad ha alcanzado su nivel máximo de confianza política-gubernamental, cuando el número de solicitudes de acceso disminuya, pues en ello se vería reflejado que las Dependencias y Entidades de carácter gubernamental están cumpliendo con los objetivos que les dieron origen.

## **Conclusiones.**

Nuestra sociedad desde la forma de organización política más antigua de la que se tiene conocimiento hasta nuestros días ha ido sumando (y otras veces restando) obligaciones a esa figura sobre la que organizan su vida en sociedad. Hoy día es sabido que el Estado, como figura jurídica debe dotar a su capital humano de las condiciones necesarias para desarrollar sus capacidades personales de forma integral, no obstante, ese cambio constante inmanente a la sociedad va creando nuevas demandas con el fin de corregir las fallas en su funcionamiento, dándose entonces una reconfiguración del Estado, por lo que nuestra tipificación de Estado se ha definido por sus características como un Estado Democrático de Derecho.

Un Estado Democrático de Derecho no solo cumple con la organización de las relaciones sociales de un territorio, ya que como respuesta a distintas demandas políticas y sociales, absorbe dentro de sus responsabilidades la creación de un aparato crítico y participativo de sus ciudadanos, el cual establece su base para la creación de esas relaciones en la información que se encuentra bajo su resguardo, tan ardua tarea es realiza por medio de la integración de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información en su gestión, de no ser así, no podrá llamársele democrático a cualquier régimen político.

No es fortuito que en el año 2000 nuestro país lograra abrirse a la alternancia política, permitiéndonos con ello constitucionalizar un derecho fundamental como lo es el del acceso a la información, ya que justamente es la respuesta a una demanda social que se venía gestando muchos años atrás y que solo había quedado en letra muerta. Sin embargo, pese a ese logro tan relevante en nuestra historia como país “democrático” aún existen ciertos obstáculos que nos alejan de los resultados deseados, socavando aún más la confianza de la sociedad en sus políticos y en sus instituciones gubernamentales.

A través del trabajo de investigación llevado a cabo desde la perspectiva de la Secretaría de Educación Pública, segundo sujeto obligado por la Ley con mayor número de solicitudes de acceso a la información después del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se puede confirmar la hipótesis planteada, pues el servidor público en cualquiera de sus niveles de posicionamiento jerárquico es un actor clave en los resultados del proceso de transparencia, rendición de cuentas y el acceso a la información.

Se considera actor clave en el proceso ya que si bien es la sociedad la que pone en marcha los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, son justamente los servidores públicos a través de sus decisiones y conocimientos, los que hacen posible que el proceso se lleve a cabo de forma veraz y eficiente.

No fue mi intención dejar fuera de la investigación el hecho irrefutable de que aún existan actos de corrupción que generen el incumplimiento del derecho de acceso a la información, sin embargo, el poder ser parte del proceso en el día a día, me ha permitido fijar la mirada en las fallas ocasionadas en su mayoría por la falta de conocimiento de los fundamentos básicos como mínimo, pues al desconocimiento en la materia puede atribuírsele la mayoría de los errores cometidos al solventar (o no) los requerimientos de información pública.

Que los servidores públicos posean o no los conocimientos básicos en materia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, influye de manera determinante en los resultados finales obtenidos de dicho proceso, situación que impacta de sobremanera en la confianza que ha depositado en él la sociedad, una sociedad que los dota de poder para gestionar los asuntos públicos, es decir, la forma en que habrá de desarrollarse cada ámbito de dicha sociedad.

Pese a haber establecido que el papel del servidor público es importante para el cumplimiento del derecho de acceso a la información, se reconoce que no es el

único, pues existe otro actor no menos importante que éste, al que la sociedad y el gobierno mismo no le otorgan mayor importancia, en este trabajo pudo observarse que parte de la responsabilidad deben asumirlo las Unidades de Enlace de cada Entidad o Dependencia pública.

El análisis utilizado para detectar las fallas dentro del proceso generó como resultado la detección de la significativa intervención que tienen las unidades de enlace en él, posicionándolas como un actor garante y responsable del adecuado cumplimiento de los establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, constituyéndose a su vez, como un actor que posibilita la generación de confianza social.

Lo que algún día fue un campo nuevo de acción en la búsqueda de mejores condiciones económicas, políticas y sociales dentro de un país tipificado como democrático, se ha visto estancado en lo dado sin saber que la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información como producto social siguen en cambio constante y que pueden ser estudiados desde perspectivas que no sólo radiquen en lo político y lo económico, específicamente en nuestro país el proceso no se ha acabado, puede aún mejorarse al combatir a un enemigo que ha permeado diferentes ámbitos de la vida en sociedad, mismo que nos ha llevado a repetir episodios históricos que producen afectaciones a la sociedad misma, un enemigo que ha encontrado su permanencia por medio del desconocimiento.

Las ciencias sociales están obligadas al estudio de las partes de un todo, sin embargo, en el camino han olvidado algunas partes, en el tema que ocupa está investigación, las unidades de enlace han sido olvidadas y subordinadas al seguimiento de procesos, mientras que la importancia de la intervención de los actores ha pasado de largo, pese a ser lo que inmediatamente se refleja en el resultado, de repente lo social deja de ser producto de lo social.

Todo ello lo encontramos reflejado en numerosos estudios y ponencias que tratan de esclarecer conceptos que se vuelven complejos y repetitivos, buscando por medio de estadísticas encontrar algún avance sin obtener resultados, llevando a la crítica los procedimientos utilizados, quedando sólo en estudios que no van al fondo del problema ya que como producto social, siempre tendrán como causa acciones y decisiones de individuos que interactúan en una sociedad que se constituye por múltiples escenarios.

Ejemplo de ese producto inacabado son las reformas que en materia de transparencia se han realizado, la más reciente (2014), aún se encuentra en proceso de implementación en su totalidad, por lo que es muy pronto para hablar de resultados, pues dará origen a un nuevo marco normativo, así como un nuevo diseño institucional y que sin duda generará material de nuevos estudios.

La investigación que se llevó a cabo no sólo tuvo como objetivo ver cumplidas sus hipótesis, busca además lograr rescatar del olvido la esencia social con la que la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información surgieron en nuestro país, para que a partir la propuesta realizada, se generen mejores resultados y una mayor conciencia del papel que cada uno de nosotros juega desde el escenario en el que nos encontramos.

Al ser parte de un todo, nuestra participación o nuestra indiferencia sí genera un cambio a nivel no sólo individual, lo genera a nivel social, en nuestras manos ésta creer que así es y que puede ser para bien o para mal, sólo así la responsabilidad dejará de investir a otros para empezar a ser compartida.

## **Propuesta para el proceso de acceso a la información en la Secretaría de Educación Pública: capacitación institucional y confianza social.**

En los inicios de la implementación de los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, la corrupción, el secretismo político y la cultura de la opacidad gubernamental, eran considerados los principales obstáculos para el buen funcionamiento de esta nueva maquinaria a la que estaría sujeta la Administración Pública Gubernamental; por otro lado, poco se ha responsabilizado a la poca o nula capacitación de los servidores públicos en el fallo que ensombrece su adecuado funcionamiento.

En el apartado anterior, mucho se ha enfatizado sobre la labor capacitadora que ha tomado en sus manos la Unidad de Enlace, pues está ha sido considerada como su principal estrategia para preparar al personal de la Secretaría y estar en condiciones de enfrentar los constantes cambios sufridos al respecto.

Ello deriva de alcanzar un grado de madurez tras la comprensión de que los asuntos que refieren a la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información, merecen ser atendidos con conocimiento en la materia, por lo menos, en lo que concierne a vocablo, fechas y fundamentos legales en cumplimiento a lo establecido en la Ley.

Una situación ideal sería que paralelo a la capacitación del sector gubernamental, la sociedad en general se hiciese de tal conocimiento, ya que al lograr una mayor cobertura, se podría evitar en mayor número caer en un error a causa del desconocimiento y a su vez, tener servidores públicos con mayor capacidad para la atención de estos asuntos, elemento que de cierta forma es coadyuvante en cuestiones de mejorar la confianza en este sector.

En este sentido, la capacitación se torna ya una necesidad, entendiéndola como aquellos métodos utilizados para proporcionar a los servidores públicos en este



caso, las herramientas cognitivas necesarias para realizar su trabajo. De esa forma, la capacitación además de incidir en el desarrollo de las personas, también lo hace en el cumplimiento de los objetivos de las Dependencias o Entidades.

Brevemente, todo lo dicho sobre la Unidad de Enlace como entidad capacitadora podría resumirse de la siguiente manera:

“La capacitación debe estar concebida para:

- 1.- detectar los cambios,
- 2.- identificar las necesidades que surgen de éstos y
- 3.- definir una estrategia para enfrentarlos de acuerdo con los objetivos institucionales.

La capacitación debe ser entendida como un **proceso continuo, dirigido a proporcionar conocimientos y desarrollar competencias destinadas a mejorar el desempeño y la calidad de vida en el trabajo**, factores claves que permiten a una institución lograr sus objetivos.

Por tanto, el resultado que busca la capacitación es el desarrollo, tanto de **las personas** como de **la organización**.<sup>71</sup>

De acuerdo a lo anterior se propone específicamente lo siguiente.

- a) Detectar los cambios que se generan como resultado de la reforma en materia de transparencia reciente;
- b) Identificar los campos de acción que nos permitan enfrentarnos a tales cambios, refiriéndonos específicamente al fortalecimiento de

---

<sup>71</sup> [En línea], Dirección URL=  
[http://www.inh.cl/norma\\_iso/CALIDAD/DOCUMENTOS%20EXTERNOS/5%20SCAP/Guia%20Capacit.%20en%20Sector%20Publico.pdf](http://www.inh.cl/norma_iso/CALIDAD/DOCUMENTOS%20EXTERNOS/5%20SCAP/Guia%20Capacit.%20en%20Sector%20Publico.pdf) [consulta: 05 de agosto de 2014].

aciertos y la disminución de las deficiencias en la atención de las solicitudes de acceso a la información y todo lo que su gestión conlleva derivadas

- c) Trazar líneas de capacitación continua que no solo sean dirigidos a personal operativo, sino que absorban de manera importante a los altos mandos. Ya que si bien es importante que el conocimiento del marco normativo permee a toda la Dependencia o Entidad Gubernamental siendo parte importante de la gestión del proceso el personal operativo; la capacitación dirigida al personal directivo como se ha visto resulta pieza clave en el proceso, al recaer en ellos el poder de decisión sobre los términos en que la información se abre a la sociedad.

## **Fuentes de consulta.**

## **Bibliografía.**

1. Ackerman John M. (2008) Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho, México: Siglo XXI.
2. Ackerman John M. e Irma E. Sandoval (2007) Leyes de acceso a la información en el mundo, México: IFAI.
3. Ackerman John M. (2008) Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho, México: Siglo XXI.
4. Alexy Robert (2006) en Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, Sergio López-Ayllón, México : UNAM-IFAI.
5. Alonso José Antonio. (2008) Acción Colectiva y Desarrollo. El papel de las Instituciones, México: FCE.
6. Bobbio Norberto (1994) Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México: FCE.
7. Bozeman Barry (1998) La gestión pública. Su situación actual, México: FCE.
8. Castillo Arturo (2003) Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas, México: Auditoría Superior de la Federación.
9. Cerroni Umberto (1997) Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías. México: Siglo XXI.

10. Crespo José Antonio. (2001) Fundamentos políticos de la Rendición de Cuentas. México: SERIE: Cultura de la Rendición de Cuentas, número 1. Auditoría Superior de la Federación.
11. De Alba González A. y Gómez Álvarez D. (2010) Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo en David Gómez Álvarez Capacidades institucionales para el desarrollo humano, México: Porrúa.
12. Echeverría Rafael (2000) La empresa emergente: la confianza y los desafíos de la transformación, Buenos Aires: Gránica.
13. García Silva Betzaida. Instituciones y servidores públicos responsables: Transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Disponible en: [http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen\\_ensayo/sexta/BetzaidaGarcia.pdf](http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/sexta/BetzaidaGarcia.pdf)
14. Guerrero Manuel Alejandro (2007) Medios de comunicación y la función de transparencia, México: IFAI.
15. Helmke G. y Levitsky S. (2006) Informal institutions and democracy. Lesson from Latin America. United States of America: The Johns Hopkins University Press.
16. IFAI (2010) Efectos de la transparencia en el desempeño institucional, VII Semana Nacional de Transparencia 2010, 25 de agosto de 2010, México: IFAI.
17. IFAI (2006) Transparencia, rendición de cuentas y construcción de confianza en la sociedad y el Estado mexicanos, México: IFAI.

18. Jepperson R.L. (1999) Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio Comp. El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. México: FCE.
19. Kant Emmanuel (2004) La Paz Perpetua. México: Porrúa.
20. Kant Emmanuel (1978) ¿Qué es la ilustración? en Filosofía de la historia. México: FCE.
21. Lane, Christel, Trust within and between organizations. Conceptual Issues and Empirical Applications, Oxford, Brasil Blackwell, 1998, citado por Gordon, Sara "Confianza, capital social y desempeño de organizaciones. Criterio para su evaluación" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, número 193, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2005.
22. López Ayllón Sergio y Merino Mauricio (2010) La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos, en La estructura de la rendición de cuentas en México, Mauricio Merino (Et. al) IIJ-UNAM, México.
23. López Ayllón Sergio (coord.) 2010. Métrica de la transparencia. [Internet] Disponible en:  
<<http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Metrica%202010.pdf>> [Acceso el 8 de marzo de 2011].
24. Luhmann Niklas (1996) Confianza. Barcelona: Anthropos
25. Luckmann Thomas (1996) Teoría de la Acción Social, Barcelona: Paidós.

26. March, James G. y Simon, Herbert A. (1981) Teoría de la organización. Barcelona – Caracas – México: Ed. Ariel.
27. Marco normativo en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales (2014) México: IFAI
28. Marván Laborde María (2004) El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad, México: IFAI
29. North Douglass C. (1993) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México: FCE.
30. North Douglas C. (1993) The New institucional economics and development, Washington Univesity, St. Louis: Economic Working Paper Archive.
31. Ospina B, Sonia (2002) Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Octubre. Lisboa, Portugal.
32. Perrow Charles N. (1991) Sociología de las organizaciones. México: McGraw – Hill
33. Quian Y. (2003) How reform worked in China, en D. Rodrik (ed), In search of prosperity. Analytic narratives on economic growth, Princeton: Princeton University Press.

34. Rodríguez Darío (1996) *Introducción de Confianza de N. Luhmann*, México, 1996, Anthopos/UIA.
35. Rodríguez Zepeda Jesús (2007) *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, IFAI.
36. Rothstein Bo (2001) *Las instituciones políticas: una visión general*, en Goodin, R. y Klingemann, H.D. *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Itsmo.
37. Scartascini C., Spiller, P., Stein, E., Tommasi, M. (2011) *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Colombia: BID.
38. Schedler Andreas (2007) *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.
39. Simon Herbert A. (1968) *Administración Pública*. México: Ed. Letras.
40. Suárez-Iñiguez Enrique (2003) *Enfoques sobre la democracia*. México FCPyS-Grupo Editorial Porrúa.
41. *Transparencia, acceso a la información y datos personales. Marco normativo* (2009) México: IFAI.
42. Ugalde L., *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*, México: IFE.
43. Uvalle R. (2008) *Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia*. *Revista de Administración Pública* [Internet] septiembre – diciembre, Volumen XLIII.

44. Vergara Rodolfo (2007) La transparencia como problema, México: IFAI.
45. Vergara Rodolfo (2010) Organización e instituciones. México: Biblioteca Básica de Administración Pública – Siglo XXI.
46. Villamil Jenaro (2011) Acceso a la información, periodismo y redes sociales. Escenarios futuros. México: IFAI.
47. Villanueva Ernesto (2005) Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En: Coord. Mauricio Merino Transparencia: libros, autores e ideas. México: IFAI, pp. 57-65.



## Fuentes electrónicas.

1. <http://www.amedi.org.mx>
2. Canales Vargas David Alonso. Transparencia y rendición de cuentas en una democracia constitucional. De la necesidad de crear un Tribunal Federal de Fiscalización Superior para México. [En línea], Dirección URL=  
[http://www.infodf.org.mx/nueva\\_ley/22/7/davidalonsocanalesvargas.pdf](http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/22/7/davidalonsocanalesvargas.pdf)
3. Canavaggio Perrine (2011) El acceso a la información pública en el mundo. Un derecho humano emergente. [En línea], Dirección URL= <http://www.ala-archivos.org/wp-content/uploads/2012/05/7-SIATI-Perrine-Canavaggio.pdf>
4. Carbonell Miguel, El derecho de acceso a la información como derecho fundamental, [En línea], Dirección URL=  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2251/4.pdf>
5. <http://www.contraloriaciudadana.org.mx/organizaciones-de-la-sociedad-civil-en-mexico>
6. <http://www.colectivoporlatransparencia.org>
7. <http://www.comaip.org.mx/indexa.html>
8. <http://www.contraloriaciudadana.org.mx>
9. [http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/forokkk?p\\_p\\_id=19&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_19\\_struts\\_action=%2Fmessage\\_boards%2Fview\\_message&\\_19\\_messageId=183645](http://www.cumbrejudicial.org/web/guest/forokkk?p_p_id=19&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_19_struts_action=%2Fmessage_boards%2Fview_message&_19_messageId=183645)

10. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, [En línea], Dirección URL=  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>
11. Declaración Universal de los Derechos Humanos, [En línea], Dirección URL=  
<http://www.un.org/es/documents/udhr/>
12. El derecho de acceso a la información pública en México y la reforma al Artículo 6º Constitucional, [En línea], Dirección URL=  
[http://caipec.org.mx/wp-content/uploads/2011/03/el\\_derecho\\_de\\_acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_p%C3%BAblica\\_en\\_mexico\\_y\\_la\\_reforma\\_al\\_art.\\_6%C2%BA\\_constitucional\\_-\\_mencion\\_honorifica\\_seneca\\_colima.pdf](http://caipec.org.mx/wp-content/uploads/2011/03/el_derecho_de_acceso_a_la_informacion_p%C3%BAblica_en_mexico_y_la_reforma_al_art._6%C2%BA_constitucional_-_mencion_honorifica_seneca_colima.pdf) [consulta: 07 de octubre de 2014].
13. <http://idaim.org.mx>
14. <http://www.iniciativaciudadana.org.mx>
15. [http://www.inh.cl/norma\\_iso/CALIDAD/DOCUMENTOS%20EXTERNOS/5%20SCAP/Guia%20Capacit.%20en%20Sector%20Publico.pdf](http://www.inh.cl/norma_iso/CALIDAD/DOCUMENTOS%20EXTERNOS/5%20SCAP/Guia%20Capacit.%20en%20Sector%20Publico.pdf)
16. Jiménez Valencia A. (2003) Rutinas organizacionales: un medio para estudiar los cambios recientes en las prácticas de la gerencia estratégica de recursos humanos Academia. Revista Latinoamericana de Administración [Internet] Núm. 30, p. 56. [En línea], Dirección URL=  
<<http://www.redalyc.org/pdf/716/71603004.pdf>>.
17. [https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Paginas/trans\\_cont\\_inst\\_org.aspx](https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Paginas/trans_cont_inst_org.aspx), el 02 de junio de 2014

18. La importancia del saber: el derecho de acceso a la información pública como constructor de mejores democracias en el mundo. [En línea], Dirección URL= <http://caipec.org.mx/wp-content/uploads/2012/12/EVOHE-MENCION-HONORIFICA-JALISCO.pdf> [consulta: 08 de octubre de 2014]
19. Manual de Normas para la Administración de Recursos Humanos en la Secretaría de Educación Pública. [En línea], Dirección URL= [http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/manual\\_normas\\_administracion\\_recursos\\_humanos\\_sep.pdf](http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/24e8c91d-d2fc-4977-ad19-dc572c3e4439/manual_normas_administracion_recursos_humanos_sep.pdf)
20. Manual de Organización de la Oficina del C. Secretario. [En línea], Dirección URL= <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/110479/1/images/manual.PDF>
21. Manual de Organización de la Oficina del C. Oficial Mayor. [En línea], Dirección URL= [http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/272/2/images/mo\\_om\\_700\\_%202013.pdf](http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/272/2/images/mo_om_700_%202013.pdf)
22. Manual de Organización de la Dirección General de Personal. [En línea], Dirección URL= [http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/272/2/images/mo\\_dgp.pdf](http://normatecainterna.sep.gob.mx/work/models/normateca/Resource/272/2/images/mo_dgp.pdf)
23. Manual de Organización del IFAI. [En línea], Dirección URL= <http://inicio.ifai.org.mx/MarcoNormativoDocumentos/ManualdeOrganizacionIFAI.pdf>

24. Manual para la integración y funcionamiento de las Unidades de Enlace y Comités de Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). [En línea], Dirección URL=  
<http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/09ce94e2-449b-403b-9999-8d85f1bf966b/manual.pdf>
  
25. <http://www.mexicoabierto.org>
  
26. <http://www.oecd.org>
  
27. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, [En línea] Dirección URL=  
<http://www.uaemex.mx/planeacion/InfBasCon/PlanNacionaldeDesarrollo2000-2006.pdf>
  
28. <http://www.presidencia.gob.mx/principales-componentes-de-la-reforma-en-materia-de-transparencia>
  
29. <http://rendiciondecuentas.org.mx>
  
30. Transparencia y rendición de cuentas. Conceptos y elementos básicos. [En línea], Dirección URL=  
[http://www.oaxtransparente.oaxaca.gob.mx/agua/contenido/3Ponencias/transparencia\\_y\\_rendicion.pdf](http://www.oaxtransparente.oaxaca.gob.mx/agua/contenido/3Ponencias/transparencia_y_rendicion.pdf)
  
31. <http://www.tm.org.mx>
  
32. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/89.pdf>