



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

**Análisis de Transparencia y Acceso a la Información Pública
en Quintana Roo basado en el Modelo de la Métrica de la
Transparencia, 2015– 2016**

PRESENTA

Ilse Garrido Cervera

TESIS

para obtener el grado de

LICENCIADA EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

DIRECTORA DE TESIS

Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja

Chetumal, Quintana Roo, diciembre de 2016



UNIVERSIDAD DE
QUINTANA ROO
SERVICIOS ESCOLARES
TITULACIONES



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO
División de Ciencias Políticas
y Humanidades

Secretaría Técnica de Docencia



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

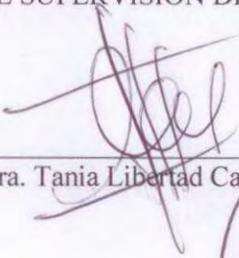
**Análisis de transparencia y acceso a la información pública en Quintana Roo
basado en el Modelo de la Métrica de la Transparencia 2015-2016**

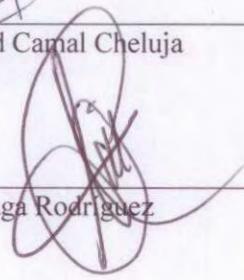
Presenta: Ilse Garrido Cervera

Trabajo de tesis elaborado para obtener el grado de
LICENCIADA EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Aprobado por

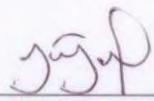
COMITÉ DE SUPERVISIÓN DE TESIS:

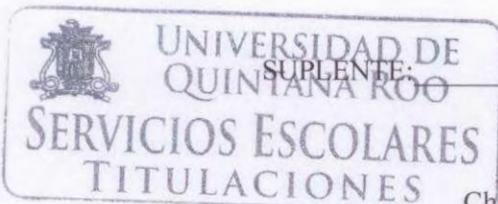
PRESIDENTA: 
Mtra. Tania Libertad Camal Cheluja

SECRETARIO: 
Dr. Juan Carlos Arriaga Rodríguez

VOCAL: 
Mtro. Lázaro Marín Marín

SUPLENTE: 
Mtro. Eleazar Santiago Galván Saavedra

SUPLENTE: 
Mtra. Mariana Guadalupe Molina Fuentes



Chetumal, Quintana Roo, diciembre de 2016

ÍNDICE

	Pág.
Introducción	1
Capítulo I. Aproximaciones teóricas sobre la transparencia y el acceso a la información pública	5
1. Nociones conceptuales sobre transparencia y acceso a la información pública.....	5
2. Transparencia y acceso a la información pública y su relación con la consolidación de la democracia.....	17
3. Modelos de análisis de la transparencia.....	20
3.1. Índice de corrupción y buen gobierno.....	21
3.2. Índice de percepción de la corrupción 2014.....	21
3.3. Índice de transparencia en las entidades públicas.....	22
3.4. Índice del derecho de acceso a la información en México.....	22
3.5. Encuesta: La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información.....	23
3.6. Métrica de la Transparencia 2010.....	24
3.7. Métrica de la Transparencia 2014.....	25
4. Adaptación del modelo de la Métrica de la Transparencia 2014.....	31
Capítulo II. Contextos nacionales de la transparencia y el acceso a la información pública en México	37
1. Reformas en materia de transparencia.....	37
1.1. Reforma de 1997.....	41
1.2. Reforma de 2002.....	43
1.3. Reforma de 2007.....	45
1.4. Reforma de 2012- 2014.....	47
1.5. Reforma de 2015.....	50

2. Organismos encargados de la transparencia y el acceso a la información pública en México.....	52
2.1. Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.....	52
2.1.1 Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).....	55
2.1.2. Auditoría Superior de la Federación (ASF).....	58
2.1.3. Archivo General de la Nación (AGN).....	60
2.1.4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).....	65
2.1.5 Órganos garantes estatales.....	68
2.2. Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).....	71
3. Resultados de México en materia de transparencia.....	73
4. Críticas y opiniones sobre el sistema de transparencia en México.....	77

Capítulo III. La transparencia y el acceso a la información pública en el estado de Quintana Roo..... 83

1. Surgimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.	83
2. Sobre las instituciones de transparencia y acceso a la información pública en Quintana Roo.....	88
2. 1. Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo (IDAIPQROO).....	88
2.2. Unidades de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Quintana Roo.....	93
3. Estado de las dimensiones de la transparencia y acceso a la información pública en Quintana Roo.....	94
3.1. Portales.....	95
3.1.1. Portal del Poder Ejecutivo.....	95
3.1.2. Portal del Poder Legislativo.....	102
3.1.3. Portal del Poder Judicial.....	107

3.2. Sujeto Obligado.....	112
3.2.1. Sujeto Obligado del Poder Ejecutivo del estado de Quintana Roo.....	113
3.2.2. Sujeto Obligado del Poder Legislativo del estado de Quintana Roo.....	116
3.2.3. Sujeto Obligado del Poder Judicial del estado de Quintana Roo.....	118
3. 3. Usuario Simulado.....	120
3.3.1. Usuario Simulado del Poder Ejecutivo.....	121
3.3.2. Usuario Simulado del Poder Legislativo.....	122
3.3.3. Usuario Simulado del Poder Judicial.....	124
Conclusiones.....	129
Referencias.....	143

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Sistema de rendición de cuentas.....	13
Figura 2. Conceptualización del derecho de acceso a la información.....	16
Figura 3. Índice del Derecho de Acceso a la Información en México 2015.....	45
Figura 4. Puntuaciones de México en el IPC de Transparencia Internacional 2002- 2015...	73
Figura 5. Índice de la Percepción de la Corrupción 2015.....	75
Figura 6. Índice de Gobierno Abierto 2015.....	75
Figura 7. Índice Métrica 2014.....	77
Figura 8. Solicitud de información de datos personales al Poder Ejecutivo	121
Figura 9. Solicitud de información reservada al Poder Legislativo	123
Figura 10. Solicitud de información de obvia publicidad al Poder Judicial	124

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Diferenciación de autores respecto a las nociones de lo público y lo privado.....	7
Tabla 2. Criterios e indicadores del componente calidad de la información.....	26
Tabla 3. Integración de la dimensión capacidades institucionales de los órganos garantes...	28
Tabla 4. Modelo adaptado de la Métrica de la Transparencia 2014.....	33
Tabla 5. Cronología de la aprobación de Leyes de transparencia y acceso a la información en el mundo.....	38
Tabla 6. Comparación de las implicaciones de facilidad de acceso.....	40
Tabla 7. Años de publicación de las leyes de transparencia en México.....	44
Tabla 8. Comisiones del Sistema Nacional de Transparencia.....	55
Tabla 9. Objetivos del INAI.....	56
Tabla 10. Acciones que emite directamente la Auditoría Superior de la Federación.....	59
Tabla 11. Acciones que emite la Auditoría Superior de la Federación ante otras instancias	60
Tabla 12. Órganos garantes estatales en México.....	68
Tabla 13. Posición de México en América, G20 y OCDE.....	74
Tabla 14. Integrantes de la X Legislatura del estado de Quintana Roo 2002-2005.....	85
Tabla 15. Integración de las comisiones de estudios de la administración pública y de puntos legislativos de la X Legislatura del Congreso de Quintana Roo.....	86
Tabla 16. Unidades de transparencia de los poderes del estado de Quintana Roo.....	94
Tabla 17. Resultados de la evaluación de los 22 apartados de la información pública de oficio en el portal del Poder Ejecutivo.....	99
Tabla 18. Resultados de la evaluación de los 18 indicadores de la calidad de la información del portal del Poder Ejecutivo.....	101
Tabla 19. Resultados de la evaluación de los 22 apartados de la información pública de oficio en el portal del Poder Legislativo.....	104
Tabla 20. Resultados de la evaluación de los 18 indicadores de la calidad de la información del portal del Poder Legislativo.....	106
Tabla 21. Resultados de la evaluación de los 22 apartados de la información pública de	

oficio en el portal del Poder Judicial.....	110
Tabla 22. Resultados de la evaluación de los 18 indicadores de la calidad de la información del portal del Poder Judicial.....	112
Tabla 23. Resultados de los componentes de sujeto obligado del Poder Ejecutivo.....	115
Tabla 24. Resultados de los componentes de sujeto obligado del Poder Legislativo.....	118
Tabla 25. Resultados de los componentes de sujeto obligado del Poder Judicial.....	120
Tabla 26. Puntuaciones de cumplimiento satisfactorio de los portales, sujetos obligados y usuarios simulados de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.....	126
Tabla 27. Comparación de los resultados de esta investigación con los de la Métrica de la Transparencia 2014.....	126

AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIA

A mis abuelos adorados y a toda mi querida familia.

A mis amigos y profesores; especialmente y con mucho afecto a Tania Camal Cheluja, por dirigirme en esta investigación, por el tiempo dedicado y por el apoyo en el transcurso de ella.

A la Universidad de Quintana Roo, mi alma mater.

RESUMEN

La apertura de las estructuras gubernamentales resulta una labor indispensable en las democracias modernas. En los sistemas de rendición de cuentas, la transparencia es un mecanismo clave en el combate a la corrupción y a las prácticas discrecionales, mientras que el acceso a la información pública es un derecho constitucional reconocido para la obtención de datos, el cual debe ejercerse no como norma, sino como una excepción cuando estos no estén publicados.

Esta investigación presenta un análisis sobre el estado de la transparencia y el acceso a la información pública en Quintana Roo, basado en un modelo cuantitativo, del que se han seleccionado tres dimensiones para ser estudiadas, las cuales son portales, usuario simulado y sujeto obligado. Este modelo se ha adaptado de forma cualitativa para describir el grado de consolidación que estos elementos democráticos tienen en el sistema político local, así como para ofrecer algunas recomendaciones finales que permitan mejorar la calidad de las dimensiones.

INTRODUCCIÓN

Los procesos democratizadores contemporáneos conllevaban mayores demandas sociales, una de ellas es la apertura de los gobiernos y el esclarecimiento sobre el uso de los recursos públicos. La transparencia representa una herramienta indispensable en los sistemas políticos democráticos, pues la implementación de ella y la publicación de la información de interés público, posibilitan la reducción de la corrupción y de las prácticas discrecionales en las estructuras políticas y administrativas.

La transparencia y el acceso a la información pública como instrumentos institucionalizados que permiten a la ciudadanía el control y la visualización de las instituciones gubernamentales, constituyen dos elementos esenciales de una democracia, por ello es que este estudio es afín y pertinente para la licenciatura de Gobierno y Gestión Pública. Asimismo, la realización de este trabajo es novedosa, pues aunque existen estudios sobre diversos aspectos de la transparencia y el acceso a la información, pocos se centran en la dimensión local, por lo que las aportaciones resultaron nuevas, actuales e importantes para los interesados en lo relacionado con esta materia y, en general, para la entidad.

Este tema fue elegido porque las observaciones y reflexiones sobre la gestión pública permitieron referir que es posible mejorar la calidad de la democracia local. Esto se consigue a través de la transparencia y el acceso a la información pública como pilares fundamentales de un proceso democratizador, pues la aplicación efectiva de ambas prácticas permite generar responsabilidad institucional, y escrutinio ciudadano para colaborar en el combate a la corrupción.

El propósito de este trabajo fue realizar un estudio basado en el modelo de la Métrica de la Transparencia 2014, al cual se le realizó una adaptación a la metodología cuantitativa, que pasó a ser de corte cualitativo, con el fin de conocer el estado de las dimensiones en que se encuentran la transparencia y el acceso a la información pública en la entidad de Quintana Roo, específicamente de los portales, usuario simulado y sujeto obligado, tal como lo indica la pregunta central que es ¿Cuál es el estado en que se encuentran tres dimensiones ideales de la transparencia y el acceso a la información pública en los poderes del estado de Quintana Roo en el periodo 2015- 2016?

Se consideraron los portales, los usuarios simulados y los sujetos obligados, porque son las dimensiones que se vinculan de forma más directa con la obtención de información y el grado de transparencia de los sujetos obligados de esta investigación. La muestra evaluada fueron las unidades de transparencia de los tres poderes del estado, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como parte de los sujetos obligados contemplados en la normatividad.

Esta investigación se dividió en tres capítulos: en el primero, se expuso la conceptualización teórica de la transparencia y el acceso a la información pública, abarcando conceptos, comparaciones y descripciones de estudios e índices mundiales realizados sobre los temas, así como una presentación más detallada de la adaptación del modelo de análisis para este estudio; en el segundo, se han descrito los diversos contextos de la transparencia y el acceso a la información pública en México, abarcando las reformas implementadas, la evolución del sistema mexicano de transparencia y los resultados del posicionamiento del país con respecto a otras naciones, así como una crítica hacia estos apartados; y en el tercero, se argumentó el grado de consolidación de la transparencia y el acceso a la información pública en Quintana Roo, se comenzó desde la explicación del surgimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo y las instituciones locales involucradas en el sistema de transparencia local, para introducir a la presentación de los resultados obtenidos de las evaluaciones; y por último, se emitieron conclusiones y recomendaciones finales basadas en los aspectos que los sujetos obligados estudiados incumplen o cumplen de manera parcial, con el objetivo de ofrecer alternativas de posibles soluciones que permitan mejorar las prácticas en el sistema de transparencia local.

Lo anterior ha respondido a la hipótesis inicial de que si la transparencia y el acceso a la información pública cumplen eficazmente con las tres dimensiones seleccionadas del modelo de la Métrica de la Transparencia, entonces se puede considerar que ambas categorías de análisis son instrumentos consolidados en el sistema democrático local. En Quintana Roo, la transparencia como deber de los sujetos obligados y el acceso a la información como un derecho constitucional se han desenvuelto en un ambiente de deficiencias y opacidades, el cual ha obstaculizado el desarrollo democratizador del sistema político estatal.

La aproximación de este estudio fue a través de investigación documental y generación de información primaria. La metodología para el desarrollo del primer y segundo capítulo fue documental, pues se utilizaron fuentes bibliográficas de libros y artículos académicos y

científicos concentrados en lo relacionado a la transparencia y el acceso a la información, esto para profundizar la parte teórica, las experiencias y los antecedentes en México que permitieron presentar un panorama más claro de la situación actual en Quintana Roo. En el tercer capítulo la metodología fue mixta, pues se realizaron entrevistas y solicitudes de información como medio de obtención de datos, con el fin de conocer lo que se realiza en favor de la transparencia y el acceso a la información, por lo que esta investigación también es considerada exploratoria y de campo. Para las respuestas de las entrevistas se utilizó la técnica de análisis de la información para categorizarla y presentar los resultados que permitieron realizar las conclusiones y recomendaciones específicas y generales, que de acuerdo a las mejores prácticas sobre la transparencia, permiten mejorar la calidad de ella y de los aspectos relacionados con el acceso y la publicación de la información, así como de los procesos administrativos.

CAPÍTULO I. APROXIMACIONES TEÓRICAS SOBRE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

El objetivo de investigación que se desarrolla en este capítulo, es exponer la conceptualización teórica de la transparencia y el acceso a la información pública. Para ello se usa información documental que permite presentar las aproximaciones al tema y al modelo de análisis a utilizar. Este capítulo está conformado por cuatro apartados: en el primero, se describen conceptos relacionados con la transparencia y el acceso a la información pública y se presentan definiciones comparadas de los autores más representativos de estos temas ; en el segundo, se relacionan estas categorías de análisis con algunas cualidades de las democracias modernas y de los sistemas políticos más eficaces; en el tercero, se presentan y describen algunos de los modelos, estudios e índices que ya se han desarrollado respecto al tema ; y en el cuarto y último, se explica la forma en la cual se adapta el modelo de la Métrica de la Transparencia 2014 a los objetivos de esta investigación.

1. Nociones conceptuales sobre transparencia y acceso a la información pública

A lo largo del tiempo, las personas se han desenvuelto en distintos entornos a los cuales se les denomina esferas públicas o privadas, representan un conjunto de distintas acciones y se entrelazan porque la organización social lo hace ciertamente ineludible. La esfera pública es un marco de acciones en donde las personas forman un cuerpo colectivo para tener una vida en comunidad, mientras que en la esfera privada, las personas permanecen en su individualidad para el desarrollo de acciones decididas y concernientes solo a ellas mismas. Ambas esferas se encuentran interconectadas porque las actividades que realizan los individuos se relacionan con el conjunto de elementos que representa un Estado (Flores, 2011, pp. 9 - 12).

Lo público y lo privado son conceptos ligados que pueden comprenderse por separado, en el ámbito de lo privado las preferencias y los deseos individuales predominan, pues de otra

manera no pudiera hablarse de libertades individuales. La privacidad es el espacio propio de cada persona, el cual debe ser respetado y reconocido, porque la misma naturaleza humana lo hace necesario para cierto tipo de decisiones y el establecimiento de las relaciones interpersonales. Lo público se refiere a las conductas de los individuos, pero en un sentido de relación con la sociedad, se caracteriza por el libre acceso a las decisiones de las personas, el cual se sostiene más cuando ellas ejercen autoridad política o tienen algún cargo público. En este caso, todas las acciones (que deben ser legítimamente realizadas) tienen que estar publicadas y abiertas a la sociedad, y es en este sentido que se afirma que a lo privado corresponde la opacidad y a lo público la total transparencia (Garzón, 2008, pp. 17- 19).

El binomio público- privado es un tema que ha generado diversos debates y discusiones sobre su significado y relación. El concepto no es único de algún campo o alguna disciplina, tiene distintas acepciones en la antropología, la teoría política, jurídica y administrativa. A pesar de ello, es posible distinguir de forma general tres criterios que reflejan la distinción de lo que representa:

- Uno referido al colectivo y a la dimensión individual. Lo colectivo es lo público, lo concerniente a todos, a una comunidad y que es de interés general. Se encuentra mayormente relacionado con el ámbito político y los componentes del Estado. Mientras que la dimensión individual es lo privado, lo que solo atañe a las personas en su intimidad.
- Otro sobre la visibilidad contra el ocultamiento. Argumenta que la visibilidad es lo público, lo que se muestra abiertamente, lo que es visible para todos. En tanto que ocultamiento, se refiere a lo secreto y a lo que se oculta de la mirada pública.
- Finalmente, la apertura-clausura. La apertura se refiere a lo público, y a lo que se encuentra accesible para todos. En contraste, la clausura es lo que no se encuentra disponible para muchos, más bien para un solo individuo o un grupo reducido (Rabotnikof, 2005, pp. 3 -5).

En la tabla número 1 se muestra de forma general las características que dan sentido a lo público y a lo privado y que permiten simplificar las ideas de los autores señalados. Los autores coinciden en las ideas básicas en referencia a lo público y lo privado, mientras que los primeros dos plantean argumentos en un sentido más limitado a aspectos relacionados con los individuos

como seres humanos, Flores (2011) sugiere una definición en relación al Estado como una organización social, económica y política.

Tabla 1. Diferenciación de autores respecto a las nociones de lo público y lo privado		
Autor	Público	Privado
Rabotnikof	Interés común No secrecía Colectivo, en sociedad Apertura a todos	De un individuo o grupo Oculto, secreto No disponible para todos
Garzón	Accesible Visible y transparente Publicidad	Propio, personal Reservado Decisiones individuales relacionadas con la libertad
Flores	Abierto General Sector gubernamental	Restringido, cerrado Singular Sector de libre mercado

Fuente: elaboración propia con base en Rabotnicok (2005), Garzón (2008) y Flores (2011).

Para Fraser (1997), el sentido de lo público abarca los puntos que siguen:

- Relación con el Estado. La sociedad y el gobierno son elementos de un Estado, lo cual indica que lo público al ser de la comunidad, está ampliamente ligado con estos dos y con todos los elementos restantes.
- Accesible a toda la gente. Basado en el argumento de que lo público está siempre a disposición de todas las personas, pues si hubieran limitaciones, se convertiría en algo parcialmente privado.
- Concerniente a la gente. Referido a que lo que es público, es asunto de todos, de la comunidad en general, y por ende tiene que ser de incumbencia para todos.
- Pertinente al bien común o al interés compartido. Esto se sostiene en el hecho mismo que da origen a lo público, a la idea de que es un conjunto de acciones, decisiones y pactos que se encaminan a un bienestar común en donde el interés para su permanencia es de todas las partes (p. 85).

Por lo anterior, es posible señalar que lo público es un conjunto de establecimientos sociales y un espacio en donde existe convivencia y desarrollo de todos. Asimismo, los mecanismos que emplea lo público son diversos y se deben ir redefiniendo según los acuerdos del gobierno con la sociedad civil. En el espacio público, la esfera privada tiene cabida porque se busca un bienestar común del individuo en sociedad y en su particularidad, por ello es que se

puede sostener que lo público atañe y es absolutamente de todos, porque el perjuicio o mejoramiento de ese espacio se encuentra ampliamente ligado al contexto y a la calidad de vida de las personas en el sistema político del Estado.

Lo público es bastante amplio y abarca una multiplicidad de dimensiones, tales como la económica, la jurídica y la política, en donde se realizan aún más actividades. Por consiguiente, es que la esfera pública tiene un amplio conjunto de elementos, como el gobierno, el mercado y la sociedad civil en las que existen acuerdos y objetivos de una vida pública que se vuelve cada vez más compleja y diversa (Flores, 2011, pp. 13-14).

Mientras que lo privado es el lugar en donde el gobierno no puede intervenir, pues cada persona puede tomar decisiones basadas en la libertad individual, en lo público, las instituciones gubernamentales se crean para facilitar la vida en sociedad y dar solución a problemas de interés público a través de actividades y acuerdos articulados con la sociedad civil (Bosco, 2012, p. 111).

Lo público mayormente es empleado en las cuestiones relacionadas con la política porque se relaciona con la sociedad y esta forma parte del Estado. El concepto público tiene su esencia en bienestar común, disponible para todos y opuesto a privado, por ello es que se considera que el gobierno es del pueblo, de la comunidad o público, y se infiere que la administración de las instituciones es igualmente pública (Guerra y Lempériere, 1998, p. 7).

En la administración pública, los servidores deben focalizar el sentido de su quehacer diario en servir a la ciudadanía, pues forman parte de las ramificaciones ejecutoras de los objetivos de los gobiernos. Los servidores públicos como personas tienen derecho a la privacidad de su vida íntima, pero en un sentido más reducido, precisamente porque prevalece la apertura y el conocimiento público de las decisiones y funciones que realizan dentro de las instituciones (Covarrubias, 2014, p. 873).

Los servidores públicos requieren de privacidad personal, pero esta se ve mermada en la atmósfera de la rendición de cuentas, pues es lo que se espera en el sistema democrático, y a la vez porque la sociedad debe conocer sus acciones. Esta concepción se refuerza aún más para los servidores públicos de niveles altos o con cargos de elección popular, pues la visibilidad de sus decisiones se torna aún más relevante y necesaria por el origen mismo de lo que representan, por la naturaleza de sus cargos y para que la sociedad evalúe sus desempeños.

El conocimiento de las acciones de los servidores y la publicidad de sus funciones en relación a sus cargos, no tiene que atentar contra la privacidad íntima, puesto que no es necesario

que expongan aspectos recónditos de su individualidad para explicar cómo y por qué toman ciertas decisiones o realizan determinados actos. La privacidad es un concepto tergiversado que suele emplearse para la omisión de la publicidad, y se reafirma aún más porque los servidores públicos tienen amplios márgenes de discrecionalidad en las decisiones que toman día con día. El único límite del derecho a la información es el derecho a la intimidad (Fiss, 2008, pp. 313-314).

La discrecionalidad es una facultad dada a los servidores para tomar decisiones, por ello es que debe concederse según las capacidades de las personas y con el firme respeto a las leyes y a la sociedad. Aunque la discrecionalidad no es un sinónimo de corrupción ni debe estar ligada a ella, generalmente es un margen de libertad tan amplio para los servidores públicos, que en algún momento puede favorecer la realización de actos ilegales si no se tienen las convicciones necesarias de una cultura de legalidad (Leyton, Lasagna y Batet, 2008, p. 12).

La corrupción se propicia y se ejecuta cuando las decisiones se toman por una persona o un número reducido de ellas, dejando a su discrecionalidad los asuntos públicos y sin considerar algún tipo de apertura, inclusión ciudadana o rendición de cuentas. Lo contrario a ello, es una toma de decisiones más abierta, plural y consensuada, en donde se incluyen a los ciudadanos en las diversas fases de políticas públicas y la fiscalización es constante. En este último escenario, la corrupción se obstaculiza porque el ambiente no es apto para la ilegalidad. La corrupción y el secretismo son por sí solos dos de los grandes problemas que afectan a cualquier país, principalmente porque generan consecuencias que no solo son momentáneas, sino que permanecen y se replican en escalas mayores. Por ello se hace necesario el conocimiento de la actividad gubernamental y el uso de los recursos públicos (Abdó, 2004, pp. 217- 228).

La corrupción tiene una historia bastante amplia y constante, a tal grado que se considera que ha existido a lo largo del tiempo en todas las culturas y sistemas políticos conocidos. La permanencia que ha tenido permite referir que además de ser un problema ingente, es una conducta humana encaminada a la recepción de beneficios propios, aunque con repercusiones en escalas sociales (Laporta, 1997, p. 19).

Sin duda, la corrupción es un mal que genera un profundo agravio a cualquier nación. A lo largo del tiempo se han realizado esfuerzos para mermarla considerablemente, pero no se han obtenido los resultados esperados. La corrupción persiste en el tiempo porque no se pueden presenciar todos los actos de los servidores y funcionarios públicos, ya que aún existe la cultura del secretismo en las actividades gubernamentales y son actos realizados en la secrecía.

Asimismo, se considera a la corrupción como una conducta desviada del formal deber ser de los cargos públicos, cuyo fin es conseguir una ganancia económica o de estatus, por ello, es que los actos corruptos afectan directamente la calidad y eficiencia de las instituciones públicas, la gobernabilidad y la consolidación democrática (Abdó, 2004, pp. 215- 217).

En los sistemas políticos corruptos los procesos transparentes son escasos o inexistentes porque no hay intenciones de que los actos ilegales se evidencien para el conocimiento público. Esta situación no es un problema únicamente por la dimensión de lo que representa, sino que genera consecuencias y obstáculos para el desarrollo general del sistema político, tales como el ámbito económico y el interés ciudadano, solo por mencionar dos ejemplos.

La transparencia y el acceso a la información pública son formas de combate a la corrupción y a las prácticas discrecionales de los servidores públicos, así como elementos centrales de los gobiernos abiertos. La transparencia es una obligación de las instituciones y el acceso a la información es un derecho constitucional, por lo que se considera que deben ser tomados no tanto como mecanismos obligatorios, sino como parte de una cultura democrática de la ciudadanía y de las instituciones.

Los gobiernos abiertos representan un elemento de las democracias efectivas, requieren la manifestación de principios que se materializan en la mejora de los niveles de transparencia y el acceso a la información pública, la generación de incentivos para la participación ciudadana en el diseño e implementación de sus políticas, y la creación de espacios de colaboración entre diversos actores (Ramírez, 2012, p. 15).

Weir y Beetham (1999) sostienen que los gobiernos abiertos y responsables tienen las siguientes características:

- El gobierno genera y facilita la información sobre sus políticas; la justificación, consecuencias, costos y factibilidad.
- No obstaculiza al acceso a los documentos gubernamentales por parte de los ciudadanos o la prensa.
- Ofrece apertura de las reuniones del gobierno a la ciudadanía y a la prensa.
- Realiza consultas a los interesados en determinadas decisiones políticas, así como la publicación de los acuerdos al respecto (p. 12).

Un gobierno abierto puede tener diversos niveles de intensidad en la relación con los ciudadanos, es decir, que puede ser de un nivel básico de consulta, hasta un nivel más

participativo que busca incidir en la gestión pública. García (2014) sostiene que existen cuatro fases:

- Presencia. Esta es únicamente informativa, los ciudadanos a través de las páginas de internet realizan consultas sobre información básica como directorios, organigramas, direcciones o contactos.
- Divulgación. Se considera informativa interactiva, las consultas son un poco más exhaustivas y se hacen gestiones para recibir información específica como financiera y presupuestaria.
- Supervisión. También es informativa interactiva pero un tanto más sofisticada, ya que se solicitan resultados basados en objetivos, indicadores e información que demuestre eficacia. Esta fase generalmente es realizada por personas muy interesadas en la calidad de la gestión pública, como académicos, investigadores y periodistas.
- Participación. Esta fase es interactiva, puesto que en ella los ciudadanos buscan un diálogo y acercamiento con las instituciones, se da por medio de las redes sociales, conversaciones en línea, datos públicos abiertos etc. Quienes pertenecen a esta fase no solo están interesados de manera activa en la gestión pública, sino que buscan incidir en ella por medio de recomendaciones y propuestas (p. 78).

Los gobiernos abiertos deben ser capaces de sostener cualquier tipo de fase, ya que se caracterizan por tener administraciones receptivas y ampliamente abiertas para escuchar y procesar ideas ciudadanas. En este mismo contexto, se considera que un gobierno abierto debe ser capaz de recibir y dar a los ciudadanos, y lo hace cuando pone a disposición los procesos y la información que de ellos deriva. El hecho de que la información gubernamental se encuentre disponible para la ciudadanía no es un hecho aislado, ya que en un sentido más amplio los gobiernos abiertos deben crear canales y herramientas efectivas para relacionarse con los ciudadanos, y estos a la vez deben involucrarse activamente para que los esfuerzos institucionales tengan una aplicación efectiva. Estas prácticas son elementos que mejoran la calidad de la democracia porque legitiman a las instituciones, favorecen la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana (Subirats, 2012, pp. 13- 17).

La efectiva implementación de un gobierno abierto debe tener un proceso con pasos específicos que impacten en la transparencia, el acceso a la información y en las prácticas institucionales. García (2014) señala los siguientes:

- Publicación en línea de información gubernamental. Los archivos deben estar disponibles siempre, difundirse, y encontrarse en formatos comunes, así como ser visualizados y descargados fácilmente.
- Mejora de la calidad de la información. Debe publicarse información útil, objetiva, y real.
- Creación de cultura de gobierno abierto. En las instituciones se deben fomentar valores y prácticas que respeten la legalidad de la transparencia y el acceso a la información.
- Creación de un marco normativo. Esto con la finalidad de que los canales establecidos para las relaciones de las instituciones con los ciudadanos tengan un elemento bajo el cual deban regirse (p. 84).

La implementación de los gobiernos abiertos representa un elemento de innovación a las administraciones institucionales, ya que permiten hacerlas más transparentes y abiertas. El uso de las tecnologías de la información es solo el medio para poner a disposición los documentos, pero se requiere de un respeto íntegro a la legislación por parte de las instituciones para hacer efectivos los principios de un gobierno abierto. La transparencia es un componente muy eficaz si se desarrolla impecablemente, cuando los resultados son buenos generan satisfacciones a los ciudadanos, a las instituciones y a la democracia en general. Por todo lo anterior, es que se considera que las democracias en cualquier grado de consolidación, deben optar por la implementación de un gobierno abierto como una necesidad que se exige en los sistemas políticos actuales, y que representa un elemento de oportunidad para mejorar la relación ciudadanía- instituciones (Valenzuela, 2012, pp. 2-5).

Como se puede apreciar, la transparencia y el acceso a la información pública son las dos grandes dimensiones sobre las que se sostienen las características del gobierno abierto, el cual se refiere a la transparencia del quehacer y de los actos del gobierno, la accesibilidad a la información, y a la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas y necesidades. De la misma manera, la transparencia y el acceso a la información pública son elementos que constituyen y facilitan la rendición de cuentas, sin embargo, de manera común estos conceptos generan confusiones y se emplean como sinónimos, al parecer se interpretan como si se trataran de una misma cosa. Hickok (1995) sostiene que la rendición de cuentas es “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones” (p. 9).

Andreas Schedler (2008) sugiere que la rendición de cuentas es un sistema que tiene como objetivo prevenir y corregir los abusos de quienes detentan el poder público, el cual se integra de

tres vertientes para su funcionamiento: la información que se refiere a las obligaciones que tienen los servidores públicos para abrirse a la fiscalización e inspección pública; la justificación, argumentada como el deber forzoso de explicar y justificar los actos a cualquier persona y el castigo interpretado como el sometimiento de los servidores públicos a recibir sanciones si llegan a actuar indebidamente (p. 13), tal como se señala en la figura 1

Figura 1. Sistema de rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia con base en Schedler (2008).

En el esquema se representa que el sistema de rendición de cuentas es la múltiple unidad general en donde el elemento de responsabilidad se refiere a lo que se conoce como transparencia, en la cual la vertiente información es claramente el derecho de acceso de los ciudadanos.

Diversos autores (Ackerman, 2008; López y Merino, 2009; Tenorio, 2014) consideran que la transparencia tiene múltiples acepciones y dimensiones. López y Merino (2009) afirman que definir la transparencia es limitarla y reducirla a mínimas expresiones, ya que es un concepto muy integralista que hace de cualquier definición algo relativamente incompleto. No obstante, ofrecen la definición de transparencia como una actuación pública que implica poder ver claramente lo que acontece al interior del gobierno y sus instituciones, de tal manera que todas las decisiones tomadas deben presentar ante la ciudadanía las justificaciones, costos y recursos aplicados de manera clara y accesible (pp. 63-64).

Tenorio (2014) sostiene un argumento similar, ya que considera que la transparencia es amplia y diversa, por ello la sitúa como un conjunto de normas e instituciones que evidencian sus

actos ante el escrutinio ciudadano, y que propician canales para fomentar participación ciudadana. Asimismo señala claramente la necesidad de un perfeccionamiento comunicacional entre los ciudadanos y las instituciones, por lo que se aprecia que su percepción integra el elemento de gobernanza. Las instituciones son transparentes cuando se pueden observar internamente, conocer sus funcionamientos, estructuras y procedimientos (p.72).

Ser transparente es lo contrario de lo secreto u oculto, permite conocer y comprender a un ente en todas sus dimensiones, es una cualidad que ofrece las posibilidades para el análisis y la comprensión que los ciudadanos esperan para poder visualizar el desempeño del gobierno y las instituciones por medio del acceso a la información y la inclusión ciudadana. La transparencia puede concebirse de dos formas: la primera, como un conjunto de normas e instituciones obligatoriamente existentes que deberán cumplirse eficazmente; la segunda, como un elemento que complementa la vida ciudadana en un Estado de derecho, como al ofrecer el acceso a la información y otros medios de entrada al conocimiento del quehacer gubernamental. En términos generales la transparencia tiene tres objetivos principales: evitar la corrupción, mejorar el desempeño gubernamental y vigilar el destino del gasto público y la administración de los recursos públicos (Tenorio, 2014, pp. 73-75).

Otras concepciones añaden la generación de legitimidad o confianza ciudadana a las instituciones como efecto de la implementación de la transparencia y lo que conlleva ello. Castelazo (2003) sostiene que la transparencia denota cualidades y considera que combate las prácticas antidemocráticas de las autoridades, y que de ser aplicada eficazmente, genera confianza, certidumbre y legitimidad ciudadana (p. 55).

Merino (2005) menciona que la transparencia es el deber de los mandatarios o gobernantes para que sus actos sean públicos, es un mecanismo de control de los ciudadanos hacia el poder y de legitimidad democrática hacia instituciones que lo detentan (p. 59). El hecho de transparentar es también el otorgamiento del poder de la información a la ciudadanía, ya que al informarse puede analizar, cuestionar y solicitar rendición de cuentas. De igual forma, para Arellano (2007) la transparencia sirve de base para mejorar la toma de decisiones, reducir los actos de corrupción y generar mayor confianza y cooperación de la sociedad (pp. 1-4).

La transparencia debe tener ciertas cualidades para que pueda ser efectiva, de acuerdo con Kaufman y Oszlak (2002) son cuatro:

- Comprensible. Deberá emplear un lenguaje incluyente para la comprensión de los temas abordados.
- Relevancia. Evitará información superflua o inservible.
- Calidad y confiabilidad. Emplear información de la mejor manera y en el mejor tiempo posible, así como demostrar la veracidad de ella.
- Fácil acceso a la información. Asegurarse de que cualquier ciudadano sin distinción alguna pueda tener el acceso de la manera más fácil posible a las fuentes que desea (p. 56).

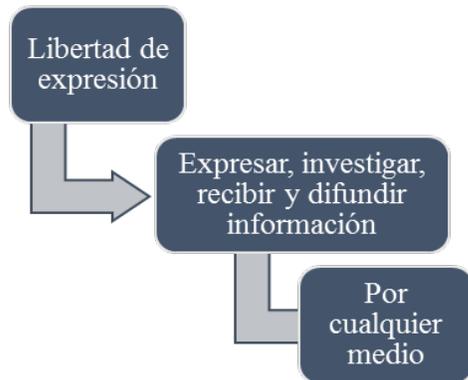
La transparencia y el acceso a la información pública son conceptos que van de la mano. El primero es el instrumento principal y el segundo es un mecanismo específico que se emplea para cuando hay alguna carencia en el primero y ambos promueven la rendición de cuentas y el perfeccionamiento de la democracia. El acceso a la información pública es concebido de dos formas: como un derecho ciudadano de poder recibir y consultar información de carácter público, teniendo como restricciones únicamente las que se expresen en las leyes que rigen esa materia; y como una obligación por parte del gobierno y las instituciones para proveer información relativa a los asuntos que le competen de tal manera que cualquier persona pueda acceder a ella y recibir respuesta en caso de solicitarla.

En el sentido de ser un derecho, se sustenta en el poder recibir, de manera eficaz cualquier tipo de información que se relacione con los recursos públicos, y que sea del poder del gobierno. La información es la herramienta que se requiere para que se incremente el capital social democrático, ya que al dotarse de conocimientos no solo se pueden ejercer otros derechos, sino que se tienen mayores libertades para la toma de decisiones (Ellahueñe y Cárcamo, 2014, p. 19). La Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que es el derecho de cualquier persona a solicitar información que se encuentre en posesión del Estado, pero a diferencia de los autores anteriores sostiene que no solo puede recibir la información, sino que puede buscarla e incluso difundirla (CIDH, 2009, pp. 3-6), por lo que señala en su artículo 13 la idea actual del acceso a la información que resulta como derivado de la libertad de expresión, tal como se desglosa en la figura número 2.

De este modo puede notarse que la libertad de expresión actualmente es una concepción más amplia y en donde se encuentra también el poder investigar, recibir y difundir la información y no solo expresarla. Estas nociones representan una forma más generalizada de la libertad de

expresión que no la limitan, sino que la favorecen integrando otros derechos y libertades para poder informarse y expresar con la posibilidad de acceder a la información, datos y documentos (López, 2005, pp. 25-27).

Figura 2. Conceptualización del derecho de acceso a la información



Fuente: Elaboración propia con base en Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009).

El derecho a la información permite a una persona buscar, recibir y difundir información en poder del gobierno y las instituciones que son sujetos obligados. Este posee las siguientes características:

- Es un derecho natural. Su esencia se encuentra en la naturaleza social del ser humano. El Estado reconoce este derecho, no lo otorga, porque es un derecho inherente que los ciudadanos tienen por el hecho de ser personas que viven en una comunidad, se relacionan y tienen una forma de gobierno.
- Es un derecho personal. Esto se refiere a que cada persona necesita de información para entablar comunicaciones en su sociabilidad. El flujo de información se da entre los individuos e instituciones, pero es en la individualidad en donde se analiza y se procesa.
- No es un derecho absoluto. Presenta limitaciones que procuran la afectación a otros derechos, personas o instituciones. Estos límites se relacionan con el derecho a la intimidad, los derechos a terceros, la estabilidad financiera y la seguridad nacional.
- Es un derecho público y político. Esta característica se da porque en la vida política del ser que ejerce el derecho es necesaria la información para poder participar en los asuntos públicos. La información representa la materia prima para la inclusión ciudadana, que a la vez aporta a la consolidación democrática.

- Es universal, inviolable e inalienable. La universalidad es porque cualquier ser humano necesita y debe obtener información para desenvolverse y convivir en su entorno. Es un derecho inviolable e inalienable porque ninguna autoridad debe violentarlo, y ninguna persona puede comercializarlo o transferirlo (Sánchez, 1974, pp. 73-77).

En este contexto se puede sostener que el acceso a la información pública es un derecho que permite el ejercicio de otros, ya que con base en el conocimiento que puedan tener los ciudadanos es que pueden exigir rendición de cuentas y opinar sobre los asuntos públicos. Al respecto Abramovich y Courtis (2000) señalan lo siguiente: “El derecho a la información cumple la función de maximizar el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones” (p. 204).

De esta manera podemos plantear que la transparencia es capaz de ofrecer el escenario que enmarque un ejercicio pulcro del derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. Transparencia y derecho a la información pública son conceptos ampliamente ligados porque responden a una misma premisa de hacer público todo lo relacionado con el gobierno, las dinámicas sociedades actuales deseen conocer el destino de los recursos públicos, principalmente de sus impuestos.

El acceso a la información pública no es solo el hecho de dar documentos para que con ello ya se considere un ejercicio de apertura, sino que la información debe ser comprobable, útil y de calidad. El hecho de transparentar verdaderamente las acciones, hace que la información que se genere tenga que ser real, ya que lo que se vea o se presencie por los ciudadanos tendría ineludiblemente que concordar con lo que se publique.

2. Transparencia y acceso a la información pública y su relación con la consolidación de la democracia

En las democracias liberales se sostiene que los ciudadanos son el elemento protagónico para todas las decisiones de los gobiernos, y a la vez, ellos mismos tendrán que decidir con libertad y razonamiento sobre los asuntos públicos. Por ello es que se afirma que la democracia es una forma de gobierno que abarca una esfera amplia de procesos, tomas de decisiones,

implementación de políticas, consultas, publicidad, finanzas y todo lo que se relacione con el quehacer del gobierno (Cinta, 2011, p. 69).

Las democracias requieren de un funcionamiento transparente y responsable por parte de su gobierno, al igual que los ciudadanos deben tener acceso a la información para conocer los actos y decisiones de quienes representan a los poderes y a la administración pública. El hecho de que los ciudadanos tengan acceso a la información pública les permite exigir rendición de cuentas para asignar responsabilidades a los actos u omisiones que realicen los funcionarios, o si es el caso, compensarlos o distinguirlos por lo que se ha hecho bien (López, 2006, pp. 7-9).

En relación con la consolidación democrática, se considera que la transparencia y el acceso a la información son dos herramientas que la favorecen ampliamente, ya que la apertura de los gobiernos permite a la ciudadanía ejercer rendición de cuentas, lo que conlleva a combatir la corrupción gubernamental. Dichas herramientas se retroalimentan entre sí y se encaminan a crear un sistema político más eficaz y democrático (Ramos y Campos, 2012, p. 28).

En una democracia consolidada, la transparencia y el acceso a la información pública son elementos visibles y eficaces, que se reflejan en las acciones diarias entre quienes integran el conjunto que representa un sistema político. Estas acciones se denotan principalmente en la estabilidad institucional, la apertura informativa y en una sociedad civil fuerte que ejerce sus derechos libre y voluntariamente (Ackerman, 2008, pp. 13-15).

En este sentido, la transparencia parte de la practicidad entre los ciudadanos y las estructuras gubernamentales, pues la burocracia se encarga de la administración de los asuntos de la sociedad siendo parte ejecutora de los gobiernos y responsable de sus objetivos. De esta forma es que los servidores públicos de estas estructuras burocráticas generan información que es de interés público, la cual debe estar disponible y abierta a las solicitudes y entregas. La responsabilidad de ofrecer información de los gobiernos como una obligación importante, y la concientización y ejercicio del derecho de acceso a la información de los ciudadanos, es una combinación que hace una democracia de mejor calidad (Zabludovsky, 2003, pp. 226).

La relación de la burocracia con la sociedad es la condición necesaria para el entendimiento de la gobernanza, los asuntos públicos tienen una relación directa con los ciudadanos y no son un patrimonio del gobierno. La gobernanza contempla la existencia de sectores sociales que desean o exigen intervenir y conocer las actividades del gobierno, es el reflejo de las relaciones con sus ciudadanos, en donde impera la mutua correspondencia,

participación e interés a través de acciones transparentes que permitan el acercamiento de la sociedad civil con las estructuras burocráticas (Peters, 2005, p. 589).

En relación con la transparencia, la gobernanza se da cuando los gobernados tienen el derecho de saber y conocer los asuntos de su gobierno, y se materializa cuando lo ejercen solicitando la información que les interese para cuestionar algo, profundizarlo o reconocerlo con la información y los datos que se generan en las oficinas que forman parte de las estructuras gubernamentales. De la misma manera, esto es de utilidad para evaluar y conocer el desempeño de los servidores y funcionarios, precisamente porque son los responsables de lo que de sus espacios de trabajo se realice (López, 2006, pp. 250).

El derecho de acceso a la información es en primera instancia la facultad de los ciudadanos a recibir información de las autoridades, y a la vez es la obligación de estas a entregarla y difundirla. Esto debe desarrollarse en un clima transparente que permita el acceso a los ciudadanos a los asuntos públicos, sin embargo, la transparencia es aún más multidimensional ya que representa una política pública de Estado que pretende maximizar el uso de la información para mejorar la calidad de la democracia. Lo anterior se desarrolla simultáneamente en el escenario de la rendición de cuentas, pues como hemos señalado la transparencia es uno de sus brazos ejecutores y el acceso a la información es una ramificación de ella. Por último, todo lo anterior se enmarca en la gobernanza democrática, ya que las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil se ven fortalecidas y se mejoran los canales de participación ciudadana (López, 2007, p. 10).

Dado que las tendencias sociales actuales reclaman más pluralismo e inclusión política, se considera que en cierta forma se favorecen los mecanismos que refuerzan a la democracia. Los gobiernos deben ceder ante las exigencias sociales que reclaman soluciones efectivas e incluyentes en las políticas públicas. La eficacia de un buen gobierno se mide en gran medida por la capacidad de las instituciones para garantizar la transparencia y el acceso a los asuntos de Estado (Uvalle, 2007, p. 99). El acceso al quehacer gubernamental se respalda en la idea del gobierno del pueblo, por lo que debe las autoridades deben responder por todas las acciones y decisiones tomadas.

El acceso a los asuntos públicos es un mecanismo que debe ser garantizado por las instituciones. Es por ello, que la eficacia institucional se relaciona ampliamente con las buenas prácticas que favorecen la consolidación democrática. Hoy en día el ejercicio del poder público

es una tarea que se debe publicar y transparentar para los ciudadanos, para que éstos puedan evaluar los desempeños institucionales. De esta manera, es como la transparencia se vuelve imprescindible para la gobernabilidad democrática (Camou, 2001, p. 36).

Además de ser la transparencia la vía para que los ciudadanos conozcan la labor su gobierno, es también una forma de establecer vínculos entre actores, porque permite la comunicación de los cuerpos burocráticos con la sociedad civil. Es por ello que este ejercicio democrático de gestión pública es tan importante para la gobernabilidad actual. Ante ello, se considera que la gobernabilidad se enfrenta ante el reto de atender y solucionar los problemas sociales a través de instituciones responsables, efectivas y legítimas que ofrezcan espacios de consenso, pues ante la multiplicidad de problemas que pudieran sobrepasar las capacidades institucionales sería pertinente generar canales para la deliberación y la negociación entre los diversos actores del Estado (Ayala, 2003, p. 41).

Un elemento de suma importancia de la gobernabilidad democrática es que las instituciones del gobierno sean efectivas y estables, por lo que su acreditación y legitimidad es de importancia. La gobernabilidad es una condición que permite que las demandas ciudadanas se articulen en las instituciones. La sociedad demanda capacidades institucionales y pericia para el quehacer gubernamental y para la formulación de políticas públicas eficaces y oportunas, mismo que se cataloga no como una petición, sino como una exigencia de actuar bajo el deber ser, pues esto mismo representa parte de las ideas en las que se sustenta la gobernabilidad actual. Por lo anterior es que a la gobernabilidad se le considera como el capital político gubernamental de la democracia, por lo que debe preservarse y legitimarse con consenso y cabida a la actividad de acción pública (North, 1993, p. 51).

3. Modelos de análisis de la transparencia

En este apartado se exponen algunos estudios influyentes para analizar la transparencia en los sistemas políticos. Se describen los principales aportes de cada uno de ellos, y se resalta por qué fue seleccionada la Métrica de la Transparencia como base de esta investigación.

3.1. Índice de corrupción y buen gobierno

El índice de corrupción y buen gobierno es elaborado por Transparencia Mexicana y se construyó basado en un indicador que mide los sobornos realizados a servidores públicos en los tres órdenes de gobierno. Se calcula a partir de las respuestas de los jefes de familias mexicanas que han utilizado alguno de los 35 servicios o trámites más vulnerables a la realización de actos corruptos. Este índice se compone únicamente dos fórmulas que permiten obtener los resultados:

- ICBG servicio público= número de veces en lo que un servicio se obtuvo con “mordida” / número total de veces en los que se utilizó el mismo servicio * 100.
- ICBG general= número de veces en los que se dio mordida en los 35 servicios / Número total de veces que se utilizaron los 35 servicios * 100.

Asimismo concluye que los actos corruptos son reflejos de acciones carentes de transparencia, pues considera como parte de ella la ausencia de corrupción, la cultura ciudadana para no fomentar las malas prácticas y las capacidades institucionales del sector público y privado (Transparencia Mexicana, 2010, pp. 1-7).

3.2. Índice de percepción de la corrupción 2014

El Índice de percepción de la corrupción 2014 es elaborado por Transparencia Internacional, tiene un gran prestigio a nivel mundial por evaluar la corrupción en los países del mundo entero. Ofrece una medición resultante de encuestas realizadas a analistas y empresarios nacionales y extranjeros que abordan puntualmente las percepciones sobre los alcances y niveles de corrupción en el sector público. Se compone de preguntas orientadas a conocer los abusos del poder público para beneficios particulares considerando que los actos corruptos pueden verse mermados con sistemas de transparencia efectivos, que de igual forma implica la confianza ciudadana en las instituciones, la apertura de los asuntos públicos y la reducción de la discrecionalidad en el sector gubernamental (Transparencia Internacional, 2014, párr. 1- 10).

3.3. Índice de transparencia en las entidades públicas

Este índice de transparencia en las entidades públicas fue elaborado en República Dominicana y mide los niveles de transparencia en las entidades con indicadores que están basados en tres dimensiones generales:

- Visibilidad y rendición de cuentas. Es la publicidad de informes y documentos, ejercicio de desarrollo de rendición de cuentas y niveles de acceso ciudadano a la información de las instituciones gubernamentales, la cual debe ser verídica, útil y actualizada.
- Institucionalidad y eficiencia. Se refiere a la ejecución de procesos, normas, y controles pertinentes para reducir los niveles de discrecionalidad en los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y en la toma de decisiones. De igual manera, que el quehacer diario tenga un nivel de productividad elevado para que puedan cumplirse los objetivos institucionales de manera eficaz.
- Investigación y sanción. Consiste en identificar, investigar y en su caso, sancionar a los servidores públicos o a los órganos de control que incurran en actos corruptos u omisiones en materia de transparencia (p. 13).

El índice señala que la transparencia se refiere a que las instituciones gubernamentales y quienes se encargan de su funcionamiento, deben hacer del dominio público la información que generan de sus procesos, decisiones y políticas públicas en todas sus etapas, es decir, desde el diseño hasta los resultados (Participación Ciudadana Movimiento Cívico, 2015, p. 5).

3.4. Índice del derecho de acceso a la información en México

El Índice del derecho de acceso a la información en México es elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C. Mide la calidad de las legislaciones en materia de transparencia y acceso a la información con relación a las mejores prácticas de México e internacionales. Se compone de tres dimensiones: diseño normativo que específicamente abarca las interpretaciones de las legislaciones, la lista de los sujetos obligados, cómo deben ser transparentes y las

sanciones que pueden tener, así como las excepciones para el derecho de acceso a la información; diseño institucional, encargada exactamente de la medición de la calidad de las unidades de transparencia, los comités de información y la naturaleza jurídica de los órganos garantes ; y procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia, se compone por la medición del proceso de solicitud de información al que se enfrentan los ciudadanos, así como las obligaciones de la transparencia en el sentido de qué es lo que se debe hacer y las reglas para la publicidad (Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2015, p. 1).

3.5. Encuesta: La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información

El Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información, creado como parte de un proyecto del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información, realizó esta encuesta dirigida a mandos medios de la administración pública federal, es decir a jefes de departamentos y directores. La administración pública federal abarca aproximadamente 250 unidades de enlace de dependencias y entidades en el país, sin embargo, la muestra fue de 150. Las variables a medir como parte de la transparencia fueron las siguientes:

- Valores relacionados a las prácticas de un buen gobierno, la calidad de la labor del servicio público y el acceso a la información.
- Opinión sobre los derechos que tienen los ciudadanos ante sus gobiernos, especialmente los temas de transparencia y acceso a la información pública.
- Conocimientos generales sobre el derecho de acceso a la información, como procedimientos, limitaciones y temas. De igual forma conocimientos sobre las leyes y sus procesos.
- Procedimiento de manejo de la información, cómo se vincula con otras unidades administrativas, y cómo se registran las acciones y toma de decisiones de los servidores públicos.

- Respuestas a las solicitudes de información, qué tanto se involucran en ellas, cómo las responden, qué tanto conocen de ello y qué tipo de cultura tienen los servidores públicos frente a estas solicitudes ciudadanas.
- Percepciones sobre los beneficios y costos de la aplicación de las legislaciones, especialmente en lo que se refiere a dar respuestas a las solicitudes de información (Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la Información, 2007, pp. 4-6).

3.6. Métrica de la Transparencia 2010

Este es elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, su objetivo es realizar una investigación que permita conocer cuantitativamente la situación que guarda la transparencia y el acceso a la información pública en los 31 Estados de la República y el Distrito Federal. Es una fotografía de una situación cambiante, un diagnóstico estadístico que abarca un porcentaje de sujetos obligados según la legislación y realiza sus mediciones de acuerdo a cuatro dimensiones:

- Normativa. Mide la calidad de las leyes de acuerdo a doce criterios que deben contemplar para garantizar el acceso a la información y las prácticas transparentes, que son principios, información pública de oficio, información confidencial, archivos, diseño institucional, recurso de revisión, sujetos obligados, información reservada, datos personales, órgano garante, procedimiento de acceso y responsabilidades y sanciones.
- Portales. Evalúa el cumplimiento de las legislaciones para ofrecer la información pública de oficio (IPO). Realiza un análisis de la información ofertada en los portales de internet de los sujetos obligados.
- Usuario simulado. Ofrece la visión ciudadana del proceso de solicitar información, ya que su propósito es identificar el procedimiento y las respuestas que se le otorgan a un ciudadano al buscar información gubernamental. De igual forma, diagnostica los posibles obstáculos o facilidades con los que se enfrentan los usuarios.
- Capacidades institucionales. Se integra de cuatro criterios que se consideran necesarios para garantizar efectivamente el derecho de acceso a la información y la transparencia:

condiciones primarias relacionadas con la necesidad de órganos garantes verdaderamente autónomos, las capacidades directivas, las capacidades operativas y las capacidades organizacionales (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, pp. 30-82).

De manera general el objetivo de esta métrica es identificar las buenas prácticas gubernamentales y detectar las oportunidades para seguir mejorando en el sistema de transparencia en todos los órdenes de gobierno.

3.7. Métrica de la Transparencia 2014

Es la siguiente versión de la métrica anterior, sin embargo, para el año 2014 el estudio elimina la dimensión capacidades institucionales, y en su lugar se agregan dos dimensiones que son órgano garante y sujeto obligado. Considera la calidad y los niveles de efectividad de lo siguiente:

- La normatividad hace referencia al análisis de la calidad de las legislaciones en la materia, y hace una revisión a los ordenamientos distintos, como lo son los lineamientos y reglamentos que deben facilitar y promover la transparencia y el acceso a la información. La importancia de esta dimensión es que si una normatividad se encuentra correctamente diseñada, se generan espacios para que se implemente exitosamente. No se afirma que únicamente la existencia de legislaciones logre su aplicación y ejecución, sino que señala que son las bases que ostentan los lineamientos del deber ser en el ámbito de la legalidad.
- Portales es la dimensión que se encarga de la verificación del cumplimiento de la transparencia de los sujetos obligados en los portales de internet, revisa la existencia de información que debe tener, que esté completa y actualizada, pero sobre todo que sea útil y de calidad. Asimismo, compara si la información pública de oficio publicada es la que señala la legislación según cada sujeto obligado, y analiza la calidad de la información según la accesibilidad, si cuenta con el formato de datos abiertos y si tiene algún tipo de restricciones legales o técnicas en el portal. Esta dimensión se divide en los dos elementos que se enlistan abajo.
 - Cumplimiento normativo. Compara la información pública de oficio de los portales de los sujetos obligados con la información estipulada en las legislaciones

estatales en materia de transparencia, con el objetivo de conocer el grado de cumplimiento legislativo. Para la evaluación de este componente se asigna una calificación a los estados de la información, los cuales pueden ser completa, no detallada o incompleta e inexistente o con vínculo roto. La Métrica de la Transparencia analizó 624 portales distribuidos en los tres órdenes de gobierno y fueron revisados en tres fechas distintas entre marzo y agosto del 2014.

- Calidad de la información. Mide la claridad y posible utilidad de la información puesta a disposición, con el fin de que los ciudadanos no se limiten a conocer los actos de las autoridades, sino que puedan opinar y participar en las decisiones. La Métrica de la Transparencia visitó los mismos portales del componente anterior, pero en solo una ocasión analizando cuatro criterios de los que se desprenden dieciocho indicadores que se aprecian en la tabla número 2. Dentro de los cuatro criterios se realiza la evaluación que da lugar a la clasificación del diagnóstico (información completa y cumple con las condiciones, información incompleta o cumple parcialmente con las características propias del indicador, o información no existente o sin las características y condiciones necesarias).

Tabla 2. Criterios e indicadores del componente calidad de la información	
Criterios	Indicadores
<ul style="list-style-type: none"> ● Resultado de auditorías ● Presupuesto ● Informe de actividades ● Programas operativos 	Público ciudadano, trámite o servicio, quejas y sugerencias, tiempo de descarga, indexable por los motores de búsqueda, reporte de fallas, ruta de navegación, derechos de autor o propiedad del contenido, legibilidad, contenidos en distintas lenguas, compatibilidad de navegadores, plugins adicionales, motor de búsqueda, mapa de sitio, enlaces rotos, uso de enlaces únicos, datos abiertos y restricción de acceso a datos.

Fuente: elaboración propia con base en la Métrica de la Transparencia (2014).

- Usuario simulado realizará un análisis del proceso que realizan los ciudadanos para solicitar información pública y las respuestas que reciben, esto con el fin de conocer los tiempos y la calidad de las respuestas, la congruencia entre lo que se pide y lo que se obtiene y los posibles obstáculos existentes. Permite conocer el funcionamiento real de los procesos, siendo un instrumento preciso para el análisis de las facilidades del acceso a la información. Esta dimensión evalúa el proceso de recepción, atención y resolución de

las solicitudes mediante dos grandes componentes. El primero que abarcó un exhaustivo análisis de todo el proceso en el que se monitorearon las formas de solicitar información, la gestión y el tiempo de respuesta, el segundo fue una valoración general de la calidad de la respuesta. Este ejercicio evalúa el proceso de respuesta de los sujetos obligados por medio de cinco preguntas que se integran en los siguientes criterios:

- Información de obvia publicidad. Para este componente únicamente se considera el indicador de completitud de la respuesta, ya que es información que debe ser entregada sin causales de reserva de ningún tipo
- Datos confidenciales. Considera dos indicadores que son completitud y calidad de la argumentación, el primero evalúa negativamente si la información es entregada, ya que no protege los datos personales, y considera positivo responder considerando el manejo de datos personales, por ejemplo entregando una versión pública de la información. El segundo indicador (no aplica los casos que respondieron información inexistente) evalúa la forma de respuesta emitida, y considerando que la pregunta alude a los datos personales se consideró negativo, si la información fue negada con o sin fundamento; positivo, si se hacía mención del consentimiento del titular de la unidad para la entrega de la información; positivo, en caso de entrega de una versión pública de la información, la cual debe contener firma, foto y CURP.
- Información reservada. Este componente evalúa un indicador llamado calidad de la argumentación, se analiza basado en la respuesta emitida por el sujeto obligado, considerando si sustenta el artículo preciso de la normatividad para justificar la negativa de información.

De igual manera, se miden indicadores relacionados con el proceso de análisis general. El proceso de respuesta de las preguntas de los tres criterios se evaluó a partir de los siguientes elementos.

- Cumplimiento del plazo legal. Si la información fue entregada en el plazo establecido que marca la legislación de cada entidad, así como los calendarios, prevenciones y prórrogas.
- Celeridad de la respuesta. Considera la rapidez en la cual se hace entrega de la información. Considera que si las respuestas fueron entregadas dentro

del plazo legal se está cumpliendo con una obligación, pero si fueron entregadas con celeridad, debe considerarse como un atributo positivo del sujeto obligado.

- Lenguaje claro. Considera de amplia relevancia el uso de un lenguaje no especializado que sea de fácil entendimiento y en menor número de documentos. Considera que no se duplique la pregunta inicial, uso moderado de lenguaje legal, empleo de oraciones sencillas y ubicación de la respuesta. Este indicador se considera de forma positiva cuando incluso se entregan versiones de información para público especializado y para público ciudadano.
 - Mecanismo de respuesta. Referente a la facilidad en la que se proporciona la información al ciudadano. Se considera positivo cuando la entrega es por medios electrónicos y negativa cuando se solicita que se presente para recogerla y lleve alguna identificación oficial.
- Órgano garante se refiere a las capacidades institucionales que tienen y que se derivan de su autonomía, de sus recursos, influencia en el actuar de los sujetos obligados y la capacidad de liderazgo de los titulares siendo representantes del sistema de transparencia estatales. Esta dimensión se integra por tres componentes y sus respectivos indicadores, como se muestra en la tabla número 3.

Tabla 3. Integración de la dimensión capacidades institucionales de los órganos garantes		
Componente	Indicadores	Características
Dirección	Experiencia Remuneración Mandato	Variable Liderazgo
Organización	Organización interna Institucionalización Profesionalización	Variables endógenas
Operación	Operación (recursos financieros, humanos y tecnológicos) Actividades Incidencia	Variables exógenas

Fuente: elaboración propia con base en la Métrica de la Transparencia (2014).

- Sujeto obligado. Se refiere a las UA institucionales encargadas de realizar las acciones que permitan responder a los principios de la transparencia y a facilitar el acceso a la información que les soliciten. Su objetivo primordial es presentar el escenario de la situación de los sujetos obligados frente al cumplimiento de las obligaciones del sistema de transparencia. Ríos y Zavala (2012) señalan que las UA “son el vínculo al interior de la estructura administrativa de los sujetos obligados que asume el seguimiento y respuesta a las solicitudes de información” (pp. 189-190) y que generalmente se encargan de publicar la información pública de oficio.

Existen dos formas de organización de estas UA. La primera, es la presencia de una unidad única coordinadora de las responsabilidades de transparencia para los tres poderes estatales o para el municipio, la cual es colaborada por enlaces o vínculos en cada oficina administrativa de la organización. La segunda, hace referencia a UA diferenciadas, lo que refiere que existe más de una unidad en el municipio y en los tres poderes, de tal forma que en el ejecutivo y en el municipio se cuenta con una UA por dependencia las cuales pueden depender de una coordinación general, mientras que en el poder legislativo hay presencia de una UA para el congreso del estado y otra para la Entidad de Fiscalización Superior, y en el poder judicial se manifiesta cuando hay una UA para el Tribunal Superior de Justicia que es independiente del Consejo de la Judicatura y de los tribunales especializados.

- Esta dimensión abarca un análisis de las UA, así como el perfil de los servidores públicos encargados de ellas y la presencia que los sujetos tienen en los procesos de respuesta y gestión. Por ello es que esta dimensión se mide principalmente con entrevistas y cuestionarios y tiene como componentes las UA, sobre el titular, estructura, institucionalización de la transparencia e incidencia de la transparencia (Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014, pp. 21- 160). Los componentes aparecen a continuación.
 - UA. Señala que los titulares deben tener recursos políticos e institucionales que permitan a las UA tener un papel central y estratégico. Por lo anterior es que de este componente se desprenden los criterios relacionados con proceso de nombramiento del titular de la UA (analiza el proceso y se considera un atributo positivo que el este nombramiento esté a cargo del Presidente municipal o algún

titular de los tres poderes del estado, ya que es muy posible que el acercamiento impacte en una mayor efectividad en materia de transparencia) y la adscripción de la UA (parte de la idea de que si la UA está adscrita a los mandos directivos, el titular de ella recibe mayor apoyo para crear disposiciones comunes y lineamientos en materia de transparencia, este indicador es puntuado correctamente cuando la adscripción sea directa a la oficina del Presidente municipal o de los titulares de los poderes, si la UA es diferenciada entonces la adscripción debe ser directa a la oficina de los titulares o a la del sujeto obligado que representa).

- Sobre el titular de la UA. Tiene como objetivo identificar y reconocer si el servidor público titular de la UA tiene las capacidades y conocimientos para las responsabilidades del cargo en materia de transparencia. De este componente se evalúan tres criterios, primero, la existencia de requisitos predeterminados para ser candidato a la titularidad de la UA, este indicador supone que estos permiten estandarizar capacidades y que deben señalarse en la normatividad requisitos particulares y formales para el ejercicio de este cargo; experiencia del titular de la UA, indicador que permite reconocer un conocimiento en la materia del cargo para ser competente en el ejercicio de las funciones, ya que la rotación de cargos públicos es muy común en las administraciones mexicanas; capacitación en materia de transparencia, permite conocer si el titular y el personal han compensado la posible inexperiencia con capacitaciones en la materia para ser competentes en su ámbito. Se considera muy relevante que la capacitación sea buscada por el mismo sujeto obligado, ajena a la que ofrece el órgano garante estatal.
- Estructura. Evalúa acciones realizadas del sujeto obligado con el fin de cumplir satisfactoriamente con las responsabilidades de transparencia y no limitarse únicamente a mantener la UA aislada. Se reconoce esta estructura cuando en las entrevistas se declaran y demuestran dos criterios, primero, existencia de personal habilitado en cada dependencia; segundo, actividades o responsabilidades reconocidas por las UA.

- Institucionalización de la transparencia: evalúa si el sujeto obligado cuenta con manuales o criterios establecidos para determinar el tipo de información no existente, reservada, confidencial y el manejo de datos personales. No basta con que el sujeto obligado mencione la normatividad en materia de transparencia, sino que se espera la existencia de manual de procesos para los casos de este tipo de información. Asimismo se contempla en este indicador la existencia de un comité de información para tratar estos casos y si generan actas y si son de carácter público.
- Incidencia de la transparencia. Identifica si el ejercicio de la transparencia se ha implementado y adoptado en la gestión y funcionamiento del sujeto obligado como un valor de la organización que permite la comunicación con los ciudadanos y la apertura de canales de acceso a la información. Esto se evalúa si en la entrevista se respondieron dos criterios, primero, si el titular de la UA aseguró participar en discusiones de mejoras de la gestión dentro del sujeto obligado; segundo, existencia de un programa institucional de transparencia encaminado a reforzar las acciones en fomento de la transparencia.

4. Adaptación del Modelo de la Métrica de la Transparencia 2014

Para efectos de esta investigación se considera a la transparencia como un mecanismo clave que constituye parte del sistema de rendición de cuentas y elemento esencial de los sistemas políticos democráticos. El acceso a la información pública es una vertiente de la transparencia, un canal para obtener datos que no estén publicados, y un derecho constitucional reconocido. Por lo anterior es que se sostiene que la transparencia es el conjunto de obligaciones de los sujetos obligados para ser visualizados e informar cómo y por qué realizan determinadas acciones y procesos, toman decisiones y asignan y ejercen los recursos públicos. El derecho de acceso a la información es el medio para que cualquier persona pueda recibir, investigar y difundir datos y justificaciones de los sujetos obligados. Este derecho es solo un complemento para la transparencia, ya que un sistema eficaz supone que toda la información de interés público debería

encontrarse publicada, y el derecho de acceso se ejercería únicamente para excepciones (Schedler, 2004, p. 13).

Se toma el Modelo de la Métrica de la Transparencia 2014 como referencia para diagnosticar el estado de la transparencia y el acceso a la información pública en Quintana Roo en el periodo 2015-2016, sin embargo, se realiza una adaptación para desarrollar una metodología cualitativa a partir de técnicas e instrumentos como entrevistas semiestructuradas, así como el análisis crítico de leyes, reglamentos y sitios de internet. Asimismo, se contemplan sólo las dimensiones portales, usuario simulado y sujeto obligado, pues se ha considerado que son las que se vinculan de forma más directa con la obtención de información y el grado de transparencia de la muestra de los sujetos obligados de esta investigación.

Como medio de obtención de datos se comparan los portales y las disposiciones de publicidad de oficio en artículo 15 de la ley estatal de transparencia en relación a la información obligatoria, para el caso de usuario simulado se hacen tres tipos de solicitudes: una de información pública de oficio, otra de datos personales y una más de información reservada. Con respecto a sujeto obligado se realizan entrevistas basadas en cuestionarios específicos que buscan recoger el comportamiento o cobertura de componentes e indicadores según cada sujeto obligado. Los resultados se argumentan con variables cualitativas que clasifican atributos, características y valoraciones descriptivas que representan aspectos no cuantitativos y se argumentan en porcentajes, categorías y puntuaciones, como se aprecia en la tabla número 4.

Con respecto a los sujetos obligados se han contemplado los tres poderes del estado de Quintana Roo de acuerdo con las unidades de transparencia correspondientes. Con ello es que se identifica el nivel de cumplimiento eficaz con respecto a las dimensiones ideales seleccionadas del modelo, y se concluye si la transparencia y el acceso a la información pública son instrumentos consolidados en el sistema político local o en qué grado se encuentran.

Para esta investigación y las evaluaciones correspondientes, se ha tomado como referencia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo que sigue vigente en el año 2016, pues la nueva legislación homologada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación en mayo del 2015, ha sido aprobada en abril de 2016, pero no publicada en el Periódico Oficial del Estado, por lo que aún no entraba en vigor en el transcurso de la investigación

Tabla 4. Modelo adaptado de la Métrica de la Transparencia 2014

	Componentes	Criterios	Indicadores	Variables
Portales	Cumplimiento normativo	Artículo 15 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública local	No aplica	-Información completa -Información no detallada o incompleta -Inexistente o con vínculo roto
	Calidad de la información	-Resultado de auditorías -Presupuestos -Informe de actividades -Programas operativos	dieciocho indicadores señalados en la tabla 2	-Información completa y que cumple con las condiciones -Incompleta o cumple parcialmente -No existente o sin las características
Usuario simulado	Análisis del proceso	Información de obvia publicidad	No aplica	Completitud
		Datos confidenciales		Completitud y calidad de la información
		-Información reservada		Calidad de la argumentación
	Calidad de la respuesta	Cumplimiento del plazo legal	No aplican	No aplica
		Celeridad de la respuesta		
		Lenguaje claro		
	Mecanismo de respuesta	No aplican		
Sujeto Obligado	Unidades de acceso (UA)	Proceso de nombramiento del titular de la UA	No aplican	
		Adscripción de la UA		
	Sobre el titular de la unidad de acceso	Existencia de requisitos predeterminados para el cargo		
		Experiencia del titular de la UA		
		Capacitación en materia de transparencia		
	Estructura	Personal habilitado		
		Actividades o responsabilidades reconocidas por las UA		
	Institucionalización	No aplica		
Incidencia de la transparencia	El titular de la UA participa en discusiones de mejoras			
	Existencia de un programa institucional de transparencia			

Fuente: elaboración propia con base en Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (2014).

Como refiere la tabla número 4, para la evaluación del componente cumplimiento normativo de los portales se consideran los veintidós apartados del artículo 15 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública local, vigente hasta el 02 de mayo de 2016, momento en el que concluye esta investigación. Con respecto a la calidad de la información se consideran cuatro apartados esenciales que son: resultado de auditorías, presupuesto, informe de actividades y programas operativos, además de los dieciocho indicadores técnicos sobre las características ideales, en donde se asignan valoraciones según el estado en el que se encuentren los portales de los sujetos obligados.

En el caso de la dimensión de usuario simulado, para el componente relacionado con el análisis del proceso se realizan tres preguntas: la primera, sobre información de obvia publicidad o pública de oficio, que trata de información que debe ser respondida sin objeción, porque incluso debería estar publicada; la segunda es sobre datos confidenciales, cuya respuesta debería ser una versión pública de lo solicitado para no vulnerar los datos de la persona o entidad que informa; y la tercera sobre información reservada, por lo que la respuesta esperada sería una negación a la petición, puesto que podría considerarse que se atenta contra la seguridad del sujeto obligado. Para el componente calidad de la respuesta, el cumplimiento del plazo legal es de diez días hábiles y para comunicar el rechazo de la solicitud es de cinco días hábiles. Celeridad de la respuesta se refiere a que la unidad responda en el menor tiempo posible y no espere hasta los últimos días, hacerlo antes del tiempo legal establecido favorece el derecho de acceso a la información. En lenguaje claro, las cuatro variables se aprecian en la tabla número 4; y en mecanismo de respuesta se valora positivo que la información se envíe en software de denominación común. En el capítulo tres se presentan las preguntas específicas con las respuestas obtenidas y las valoraciones asignadas.

En lo que respecta a la dimensión de sujeto obligado, para el caso del componente institucionalización se considera la existencia de manuales y de un comité de transparencia que permita deliberar y clasificar la información. Para los componentes UA, sobre el titular de la UA, estructura, e incidencia de la transparencia y sus respectivos criterios, se toma en cuenta lo siguiente:

- Proceso de nombramiento del titular de la UA. Considerado como positivo que el nombramiento del titular de la unidad esté a cargo del titular del sujeto obligado.

- Adscripción de la UA. Considerado positivo que la unidad esté adscrita a las oficinas directas del sujeto obligado.
- Existencia de requisitos predeterminados para el cargo. Tiene la finalidad de estandarizar capacidades que permitan realizar una gestión eficaz en el cargo.
- Experiencia del titular de la UA. Se considera el cargo inmediato anterior al de la unidad de transparencia, el cual debe ser relacionado con la materia para que el criterio sea positivo.
- Capacitación en materia de transparencia. Se considera positivo cuando las UA buscan más capacitación que la ofrecida por el órgano garante local.
- Personal habilitado. Es positivo cuando en cada área existe un empleado que recopile la información para mandar a la UA y que esta la actualice en el portal o la envíe al solicitante.
- Actividades o responsabilidades reconocidas por las UA. Es positivo cuando en la entrevista se reconocen tres responsabilidades, que son gestión de solicitudes, capacitación al personal y actualización de la información mencionada.
- El titular de la UA participa en discusiones de mejoras. Se considera positivo que se realicen discusiones o reuniones con apertura y recepción a las ideas de los servidores públicos.
- Existencia de un programa institucional de transparencia. Es positivo cuando hay cumplimiento de este criterio, ya que se espera que se tome a la transparencia no solo como un slogan, sino como un valor institucional que se refleje en la existencia de un programa eficaz y de profundo apego.

Todos estos elementos serán analizados en el capítulo III de la investigación, evidenciando la información recogida en Quintana Roo. Cabe mencionar que esta adaptación del modelo de la Métrica de la Transparencia es susceptible de ser aplicado en otras instituciones públicas, con la finalidad de explorar qué tan transparentes son, así como para identificar fortalezas y debilidades en esta materia.

CAPÍTULO II. CONTEXTOS NACIONALES DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

El objetivo de este capítulo es describir los antecedentes que configuraron un sistema que permite la transparencia y el acceso a la información pública en México. Se aborda a través de cuatro apartados, en el primero, se describen las diversas reformas realizadas en materia de transparencia en México y las circunstancias en las que se implementaron; en el segundo, se explica la configuración y materialización del sistema de transparencia y acceso a la información pública; en el tercero, se presentan resultados y posicionamientos de México en el tema de transparencia para conocer cómo se encuentra con respecto a otras naciones, de igual forma se presentan resultados de las entidades federativas; y por último, en el cuarto apartado se realiza una crítica al sistema mexicano de transparencia, a las políticas establecidas para su ejecución y a las instituciones encargadas de garantizar este derecho ciudadano.

1. Reformas en materia de transparencia

La idea de transparencia existe desde siglos atrás, cuando los intelectuales reconocían las virtudes de que los asuntos del gobierno fueran conocidos por los gobernados. Desde el siglo XVII, cuando se dio el ascenso de los sistemas liberales, estos tenían las concepciones de que todo lo público debía ser visible, evitando la secrecía o privacidad que pudieran ocultar deliberadamente a los responsables de los asuntos de la esfera gubernamental (Rodríguez, 2008, p. 55).

De acuerdo con John Locke (1996), a quien se le considera el padre del liberalismo, los hombres tienen derechos intrínsecos, como el de visualizar todo lo que ocurre en el interior del Estado en sus distintas dimensiones y estructuras (p. 112). Por otro lado, Immanuel Kant (1985) sostuvo que las políticas y decisiones de los gobernantes pueden tener la valoración de justas o injustas, y esto se clasifican a partir de qué tanto puedan ser puestas a la vista de la opinión pública, y ser retroalimentadas por los ciudadanos, por lo que la publicidad, tal como el la llamó,

es un arma en contra de las mentiras de quienes detentan el poder (pp. 61-62). Más recientemente, Norberto Bobbio (2000) señala que la publicidad es una forma de control ciudadano hacía el gobierno, pues ofrece la información necesaria para conocer los asuntos públicos (p. 24). Dadas estas concepciones, podemos notar que si bien no se hablaba aún del concepto de transparencia como tal, si podemos inferir que la esencia de la misma ya se encontraba argumentada de manera general en las ideas plasmadas desde el siglo XVII.

La primera ley que garantizó el derecho a la información y la transparencia tuvo lugar en Suecia en el año de 1766. En ella se hizo obligatoria la publicación de los documentos del gobierno, y comenzó a verse como parte de una cultura administrativa, lo que conllevó a la disminución de prácticas patrimonialistas, discrecionales y corruptas (González, 2013, p. 1). Sin embargo, hasta finales del siglo XIX y sobre todo en el XX se generó un debate internacional sobre el tema del acceso a la información y la transparencia como formas de consolidación democrática. La cronología de la aprobación de las leyes de transparencia y acceso a la información en el mundo se presenta en un orden variado, como se observa en la tabla número 5.

Tabla 5. Cronología de la aprobación de leyes de transparencia y acceso a la información en el mundo			
Año	País	Año	País
1766	Suecia	1992	Hungría, Ucrania y España
1888	Colombia	1993	Portugal
1951	Finlandia	1994	Belice, Bélgica.
1966	Estados Unidos	1996	Islandia, Lituania, Corea del Sur
1970	Dinamarca, Noruega	1997	Tailandia, Irlanda.
1978	Francia	1998	Israel, Letonia
1982	Australia, Nueva Zelanda	1999	República Checa, Albania, Georgia, Grecia, Japón, Liechtenstein, Trinidad y Tobago y Sudáfrica.
1983	Canadá	2001	Polonia y Rumania
1987	Austria, Filipinas	2002	Panamá, Pakistán, México , Jamaica, Perú, Tayikistán, Uzbekistán, Zimbabwe y Angola.
1990	Italia	2003	Croacia, India, Kosovo, Armenia, Eslovenia y Turquía.
1991	Holanda	2004	República Dominicana, Serbia, Suiza y Ecuador.

Fuente: elaboración propia con base en Banisar (2004).

Como se puede apreciar, después de Suecia las aprobaciones de leyes fueron dándose lentamente y con considerables tiempo de separación entre una y otra, sin embargo, desde el año

de 1999 hasta 2004 se presenta una mayor frecuencia y cantidad de aprobaciones, de tal manera que 58% del total de las leyes se remontan a este periodo. Por su parte, México aprobó su ley en el 2002, por lo que se puede decir que es de reciente creación y corresponde con el periodo de propagación de este tipo de reglamentaciones en las democracias del mundo (Ackerman y Sandoval, 2008, pp. 6-8).

Las leyes de acceso a la información contienen la misma idea general de poder acceder a los documentos gubernamentales, sin embargo, las interpretaciones que las naciones le han dado a sus legislaciones varía en cada caso. A pesar de que Suecia fue la primera nación en publicar su legislación en esta materia, carece de total cobertura en los sujetos obligados previstos, ya que no contempla a las empresas del Estado, a las entidades paraestatales, fideicomisos y cualquier ente privado que ejerza recursos públicos. Similar al caso de la ley de Estados Unidos que presenta una situación particular en la que destaca a las prisiones privadas, las cuales son bastante opacas. Contrariamente, la ley de Sudáfrica señala que cualquier persona puede acceder a la información del Estado, y además obliga a las entidades privadas que ejerzan recursos públicos a someterse a los mecanismos de transparencia. México, por su parte, a pesar de tener entre los sujetos obligados a los tres poderes de la nación, deja un amplio margen de acción al poder legislativo y al judicial (Roberts, 2001, p. 266).

Las legislaciones también varían en la facilidad de acceso a la información, aunque los sistemas de rendición de cuentas implican claramente la proactividad de los sujetos obligados para publicar información pública, y se considera que si un ciudadano no encuentra los datos que requiere, entonces los servidores públicos deben ofrecer procesos cortos y de comprensión fácil para acceder a ella. En la tabla número 6 se presentan las implicaciones de la facilidad de acceso que tienen algunas ciudades en el mundo.

Vemos que en el mundo las leyes de acceso a la información se encuentran interpretadas de formas distintas, debido a los contextos particulares de cada región, a los sistemas políticos, economías, cultura social, etc. En lo que respecta a México, en el Distrito Federal la facilidad de acceso se encuentra correctamente prevista en su legislación, ya que se especifica la información considerada como pública y no se requiere que los ciudadanos presenten motivaciones para la revisión de la información, la cual además, no genera ningún costo. Cabe señalar que en México la ley de transparencia del Distrito Federal era hasta antes del 2015 la mejor posicionada, actualmente se coloca en el segundo lugar después de Colima (IDAIM, 2015).

Tabla 6. Comparación de las implicaciones de facilidad de acceso			
Berna, Suiza	Nueva York, Estados Unidos	Buenos Aires, Argentina	Distrito Federal, México
Los municipios garantizan el acceso a los documentos que sirven de base de decisión de las asambleas comunales, del consejo general o el consejo de ciudad	La información se debe solicitar por escrito. Se dará acceso a los expedientes de acuerdo a las reglas y regulaciones promulgadas por el comité sobre el gobierno abierto	La información se debe solicitar por escrito, o por cualquier medio “técnico” que el organismo sea capaz de recibir.	La información sobre estructura orgánica del gobierno, facultades de cada unidad administrativa, directorios, remuneraciones, trámites, requisitos, formatos, presupuestos asignados e informes sobre su ejecución, auditorías al ejercicio presupuestal, concesiones, permisos, mecanismos de participación ciudadana. Toda la información relativa a la contratación de la obra pública
Gran parte de la información relativa a los ámbitos de actividad de la administración	Informes de comités para empresas e instituciones, las razones de una decisión, orden o veredicto final oficial de un funcionario público	Esta ley cuenta con “Negativa Ficta” o “Silencio Denegatorio”	Para ejercer el Derecho de Acceso a la Información Pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o razones que motiven el pedimento. La revisión que soliciten las personas, respecto de la información pública es gratuita
Fuente: elaboración propia con base en Sandoval (2008).			

En México, desde la década de 1970 los temas ambientalistas comenzaron a posicionarse en la opinión pública, por lo que la demanda de mayor información sobre la política ambiental fue dando la pauta para la apertura de información pública (Provencio y Carabias, 2013, p. 143). Esto es un antecedente que indujo a contemplar la transparencia y el acceso a la información pública en los años de 1980, a partir de la realización de foros de discusión y debate, exitosamente institucionalizado en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección de Medio Ambiente de 1988, en donde se señala explícitamente que los gobiernos del orden estatal y municipal deben ofrecer información y difusión de los datos relacionados con su materia (Artículos 7 y 8).

En consecuencia, en 1996 la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas emitió unas recomendaciones a México, tales como que toda persona debería tener acceso a la información sobre el medio ambiente, y que el gobierno mexicano debería facilitar y fomentar la participación de la ciudadanía poniendo a su disposición la información. Asimismo se definieron

las bases para las solicitudes de información, las causas por las cuales podría ser negada, los tiempos para entregarla, las formas y algunos elementos generales que trataban sobre el proceso de pedir y obtener información en materia ambiental. Esto representó un cimiento muy importante para el derecho de acceso a la información y la transparencia, sin embargo, era una generalidad, no obstante lo anterior, representó el punto de partida en materia de transparencia en una temática, y posteriormente se expandiría hacia otras áreas de competencias del gobierno. Aunque lo hechos se trataron únicamente de recomendaciones, el gobierno mexicano tenía la presión internacional por encontrarse atrasado en el tema, además de sectores de la sociedad que exigían replicar la experiencia de los países que ya contaban con gobiernos más transparentes y abiertos (Ibarra, 2003, pp. 115- 117).

De igual forma, existió una presión mundial porque en la década de 1990, México se une a algunas organizaciones que condicionaban el actuar y los negocios que entablaría, y en las cuales el acceso a la información era entendido como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas. Las organizaciones referidas fueron la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Luna, 2009, p. 19).

1. 1. Reforma de 1997

Para el año de 1997, en México se realiza una reforma al artículo 6° de la Constitución Política, la cual adiciona un fragmento que señala que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, es de esta manera en que se plantea una nueva forma institucionalizada de democratizar al sistema político. Fue hasta finales de la década de 1990 cuando el derecho a la información pública gubernamental se incorporó a las agendas políticas partidistas. Tras más de setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) considerado casi como una dictadura partidista, y en un ambiente de deseos de la sociedad por la alternancia política y en general, un cambio en el gobierno, el tema de transparentar como medio de reducción de la corrupción permeó las campañas políticas, convirtiéndose en una promesa del Partido Acción Nacional (PAN). Dado que el fomento de la transparencia fue un elemento principal de la campaña de

Vicente Fox, simultáneamente diversos sectores sociales, medios de comunicación, periodistas, académicos y especialmente el grupo Oaxaca demandaban la visualización del quehacer gubernamental y el acceso a la información, esto ejerció aún más presión para la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 que contemplaba transparentar la gestión pública, garantizar el acceso a la información y favorecer la rendición de cuentas (Tenorio, 2014, p. 82).

El grupo Oaxaca surge en el año 2001, luego de un Seminario de Derecho a la Información en el que se presentó una declaración firmada por periodistas, medios de comunicación, académicos y organizaciones de la sociedad civil, en donde señalaban la necesidad de contar con una ley federal de transparencia como medio institucionalizado para el desarrollo democrático de México. Este grupo realizó un proyecto ciudadano que envió al Congreso de la Unión, demandando la reglamentación del derecho de acceso a la información, entendido como un derecho fundamental de todas las personas, y no solo de quienes ejercieran periodismo, así como reformular y ampliar el concepto de la información que pasaría de ser noticiosa, a toda la información en manos del gobierno. El proyecto se sustentaba en diez principios básicos:

- Que el conocimiento a la información es un derecho humano universal.
- Que la información pública es de pertenencia de los ciudadanos.
- Reclamo de máxima apertura de los poderes del Estado.
- Obligación de publicar y entregar la información en posesión del Estado.
- Demanda de procesos fáciles, rápidos y con costos bajos.
- Regularizar y minimizar las excepciones a la norma.
- Dotar de autonomía al órgano garante para que promueva la transparencia y resuelva las controversias.
- Mayor fiscalización y transparencia de recursos financieros.
- Consistencia jurídica sobre la transparencia y el acceso a la información.
- Promoción del Federalismo (El Universal, 25 de mayo de 2011).

El grupo emprendió acciones de cabildeo y gestión, consiguiendo que el proyecto se convirtiera en una iniciativa el 5 de diciembre del 2001, e ingresara a la agenda de la Cámara Baja, siendo avalada por diputados del PRI, Partido de la Revolución democrática (PRD), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia. Finalmente, la

bancada del PRI presenta formalmente la iniciativa, y tan solo un mes después la Cámara de Diputados la aprueba por unanimidad y la turna al Senado de la República, en donde los legisladores coinciden en la imperante necesidad contar con un instrumento que sentara las bases para un sistema mexicano de transparencia, por lo que el 11 de junio del 2002 se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Este proceso es considerado inédito en la historia de la toma de decisiones en México, y una experiencia única de colaboración para la democratización del país (Escobedo, 2012, min. 0:30-1:26).

Cabe señalar que los medios de comunicación tuvieron un papel muy importante en este caso, pues además de formar parte del grupo Oaxaca y de firmar la declaración inicial, colaboraron para que se dieran a conocer los objetivos del proyecto, su impacto e importancia, y posiblemente en que se sensibilizaran diversos sectores, como los tomadores de decisiones que favorecieron el sistema de transparencia y acceso a la información (Islas, 2012, min. 1:29-2:13).

1.2. Reforma de 2002

En el año 2002 comenzaron a publicarse las primeras leyes de transparencia en México. En enero de este año Jalisco se convierte en la primera entidad en contar con la ley, y en abril lo hace Sinaloa. Posteriormente, el 24 de abril del 2002, la Cámara de Diputados aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Días después, el 30 de abril, la Cámara de Senadores aprueba de forma unánime la ley, y se publica el 11 de junio de este mismo año. Asimismo, se crea el Instituto Federal de Acceso a la Información, que fungirá como el órgano autónomo federal encargado de la resolución de conflictos que se presenten en el proceso y entrega de las solicitudes de información, así como para la protección de datos personales (Instituto Federal de Acceso a la Información, 2012, p. 3).

Como resultado de lo anterior, las entidades federativas restantes comienzan a aprobar las leyes de transparencia en los congresos estatales. En los años de 2003 a 2005, se observa un auge de aprobaciones de las leyes, y para el año 2007 Tabasco es la última entidad en aprobar la suya. (Instituto Federal de Acceso a la Información, 2012, p.3). La cronología de este proceso se presenta en la tabla 7.

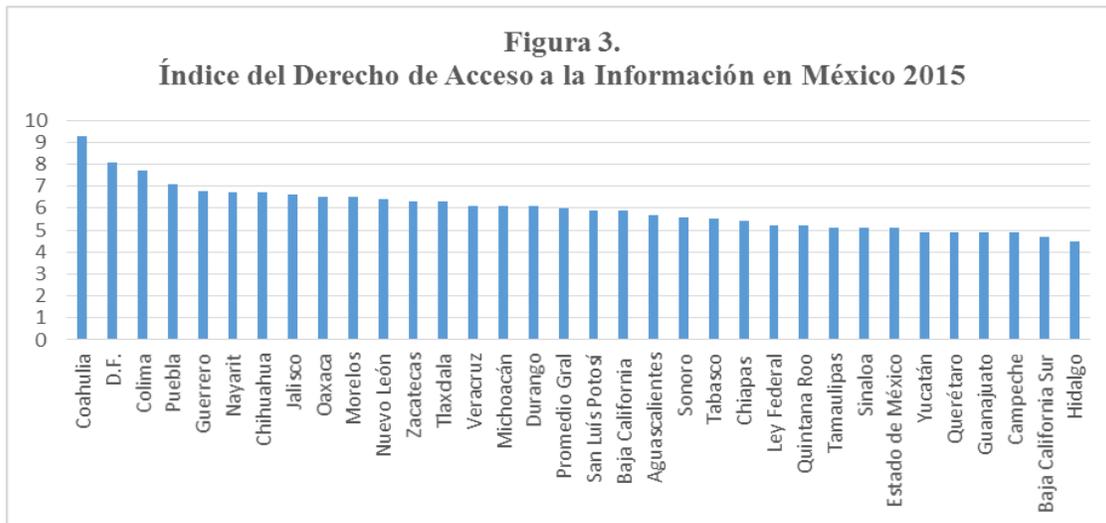
Tabla 7. Años de publicación de las leyes de transparencia en México	
Año	Entidades Federativas
2002	Jalisco, Sinaloa, Federal, Aguascalientes, Michoacán y Querétaro.
2003	Nuevo León, Durango, Colima, San Luís Potosí, Distrito Federal, Guanajuato, Morelos y Coahuila.
2004	Estado de México, Quintana Roo, Yucatán, Veracruz, Nayarit, Zacatecas, Tlaxcala, Puebla y Tamaulipas.
2005	Sonora, Baja California Sur, Campeche, Baja California, Guerrero y Chihuahua.
2006	Oaxaca, Chiapas e Hidalgo.
2007	Tabasco

Fuente: elaboración propia con base en Instituto Federal de Acceso a la Información (2012).

Las legislaciones locales en esta materia se han ido reformando, por lo que ha surgido interés por medir la calidad de su diseño en el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (2015). En ese estudio Coahuila posee la menor nota por ser el primero en armonizarse con la Ley General de Transparencia, la inclusión de los sujetos obligados, homologación de términos y mecanismos que faciliten el acceso a la información y la transparencia. Por el contrario, Hidalgo cuenta con la ley más deficiente, pues prevalecen carencias en las obligaciones y catálogo de sujetos obligados, implementación de gobierno y datos abiertos, el refuerzo de su órgano garante, la publicación de su información pública de oficio, sus recursos de revisión, protección de datos y responsabilidades de los servidores públicos encargados de materializar los resultados del sistema de transparencia. El índice considera en su medición variables cualitativas para calificar a las leyes como buenas (8 a 10), regulares (6 a 7.9) y reprobadas (0 a 5.9) (Índice del Derecho de Acceso a la Información en México, 2015). La figura 3 muestra las calificaciones de las entidades.

El contexto de la publicación de las leyes de acceso a la información en el 2002 parecía ser el inicio de un ambiente ético y de apertura. Sin embargo, persistieron inconformidades de la ciudadanía por la cerrazón de los gobiernos, así como por la excluyente toma de decisiones, caracterizando aún al régimen mexicano como corrupto, discrecional y opaco. La entrada en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue un acontecimiento que refería un nuevo entorno para el establecimiento de las relaciones entre sociedad civil y gobierno. Sin embargo, dado que no existían criterios establecidos para la clasificación de la información, la ley contempló que sería hasta un año después, el 12 de junio 2003, cuando los ciudadanos podrían solicitar información gubernamental. En este lapso, el Archivo General de la Nación se encargaría del asesoramiento para establecer los lineamientos de

la organización de documentos y para capacitar a los servidores públicos. La aprobación de esta Ley denotó el enorme reto que tendría el gobierno para su cumplimiento, ya que trastocaba las tradiciones de secrecía en la administración pública (Hierro, 2002, p. 1).



Fuente: elaboración propia con base en el Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (2015).

En lo que respecta al derecho de acceso a la información, este no se consagró en la constitución, únicamente se amparaba en la ley federal. Asimismo, se carecía de leyes como la de Protección de Datos y la de Seguridad Nacional, aunado a ello, el reglamento de la ley se expidió mucho tiempo después, y al no ser tan claro se le añadieron más lineamientos. En este entorno predominaban las ideas de que el reconocimiento constitucional del acceso a la información era algo muy distante, y como consecuencia, se percibía a México como un país alejado de cumplir con este derecho (González, 2009, p. 2).

1.3. Reforma de 2007

Hasta antes de 2007, el derecho de acceso a la información pública se desprendía de la libertad de expresión y su sustento se encontraba en la Ley Federal de Transparencia. Es hasta este año cuando adquiere un rango constitucional, lo que implica su autonomía y reconocimiento como un

derecho fundamental, además de su acatamiento en los distintos órdenes de gobierno. La institucionalización del derecho surge de la Declaración de Guadalajara, en 2005, firmada por los gobernadores de Zacatecas, Aguascalientes y Chihuahua, en la cual se solicitaba el reconocimiento legal del derecho a la información de los ciudadanos frente a su gobierno. Esta propuesta se discute para ser analizada en la XXVII reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores, en 2006, en donde los veintiséis gobernadores asistentes coincidieron en la importancia de constitucionalizar este derecho (Cruz, 2010, p. 71).

Estos antecedentes conducen a reformar y elevar al rango de derecho el acceso a la información en todo el país. El 20 de julio de 2007 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto que establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el reconocimiento de este derecho, adicionándose un segundo párrafo con fracciones que desprendían las implicaciones de esta reforma:

- Se incorpora el principio de máxima publicidad, que buscaba acabar con el secretismo y el ocultamiento de la información, obliga a los tres órdenes de gobierno y los organismos que de ellos dependen a cumplir con el mandato constitucional¹.
- La información reservada se sustenta en la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional, o aquella que atente contra la economía, la estabilidad monetaria o ponga en riesgo la vida o salud de cualquier persona².
- Añade en la fracción I que los datos personales y la información referida a la vida privada será protegida por las leyes, se establece que esta información debe protegerse y salvaguardarse.
- En la fracción III del artículo 6º de la constitución se establece que cuando una persona solicite información no es necesario que presente motivos, justifique el uso que le dará o acredite interés, además que el acceso a la información será totalmente gratuito.
- La creación de órganos autónomos para operar, gestionar y tomar decisiones para que ninguna institución o poder político influya en su actuar. Asimismo, estos organismos deberán encargarse de emplear mecanismos que hagan a la transparencia y el acceso a la

¹ Se considera importante esta implicación, puesto que anteriormente las entidades federativas solo actuaban conforme a su legislación local, ahora ningún estado, municipio o entidad puede evadir esta reforma por lo que la misma supremacía constitucional confiere.

² Esta modificación permite manejar como confidencial ciertos documentos los cuales al ser negados, los funcionarios públicos deben explicar los motivos y razones específicas o probables del por qué se clasifican como parte de la información reservada.

información pública más expeditas y rápidas. La independencia de estos órganos se considera imprescindible para el eficaz funcionamiento del sistema de transparencia y de la democracia, y cabe señalar que es hasta la reforma del 2012 cuando oficialmente el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) se convierte en órgano autónomo.

- La obligación de la transparencia debe hacer que todo servidor público de cualquier institución preserve los documentos de todas sus decisiones y acciones, para publicarlas y mantenerlas actualizadas para ser visibles a los ciudadanos que deseen o estén interesados en su consulta. De igual forma sucede con los recursos públicos, ya que se sostiene que debe hacerse público cómo y en qué se destinaron, los rubros y las cantidades (Tenorio, 2014, pp. 82-92).

Con esta reforma se da un avance ampliamente significativo en la gestión pública en el país y en el reconocimiento de un derecho fundamental. Este avance se considera un logro destacado ya que fue un acuerdo nacional impulsado por todos los partidos políticos, entidades federativas y organizaciones de la sociedad civil que demandaban la institucionalización de este derecho. Se considera que esta reforma es parte clave de la transparencia, ya que sentó constitucionalmente los lineamientos básicos del derecho de acceso a la información, estableció las condiciones mínimas para la homologación de las legislaciones estatales, y generó un mayor interés ciudadano. Destaca el hecho de que las entidades federativas tenían hasta 2008 como plazo para dicha homologación, sin embargo, fue hasta 2011 cuando la totalidad de los estados y la federación lo habían realizado (Diálogo México, 2014, p. 18).

1.4. Reforma de 2012- 2014

Para el año de 2012, las principales fuerzas políticas del país en el Congreso presentan iniciativas para reformar el sistema de transparencia. En primera instancia el 6 de septiembre de este mismo año, el Senador Alejandro Encinas, de la fracción parlamentaria del PRD, propuso una iniciativa en el tema de acceso a la información pública que señalaba la homologación de los instrumentos o mecanismos de acceso a la información, los tiempos de espera y resolución, la temporalidad de

la reserva de información, medios de impugnación, las restricciones a la información, los motivos de información confidencial, la información pública de oficio, así como especificar las obligaciones de transparencia según cada tipo de sujeto obligado, capacitar a los servidores públicos en este ámbito y hacer promoción del derecho de acceso a la información para el conocimiento de los ciudadanos (Navarro, 2013, párr. 4).

El 10 de septiembre de 2012, el presidente electo, Enrique Peña Nieto, también presentó una iniciativa en materia de transparencia y acceso a la información pública a los Senadores del PRI y del PVEM, para que estos la analizaran y posteriormente la presentaran. Esta iniciativa planteaba varios aspectos que fueron los que finalmente forman parte de la reforma, de forma general destaca la autonomía para todos los órganos garantes del país, el reconocimiento del IFAI como único órgano garante para cualquier entidad órgano u organismo federal, el establecimiento de un informe anual por parte del presidente del IFAI al Senado de la República, la creación de indicadores sobre el nivel de acceso a la información por parte de los sujetos obligados, entre otras (Zapata, 2012, párr. 1-7).

Por parte del PAN, el 4 de octubre del 2012, es presentada en el Senado la iniciativa por la legisladora Laura Rojas. El grupo parlamentario del PAN coincidió en la necesidad contar con órganos garantes autónomos en todo el país, así como la ampliación de la idea o las nociones de lo que los sujetos obligados tenían de lo que representa el derecho de acceso a la información y en general del sistema de transparencia (Transparencia Mexicana, 2014).

Todo lo anterior permitió que los temas de la transparencia y el acceso a la información se posicionaran en la opinión pública, por lo que se generaron foros y consultas ciudadanas en las que participaron especialistas, integrantes de organizaciones de la sociedad civil y académicos. Esto dio pie a que el Senado dictaminara y aprobara en comisiones distintas -como la de anticorrupción y participación ciudadana- un proyecto de dictamen que presentaba la ampliación de las facultades del IFAI. El 20 de diciembre, el Senado aprueba el dictamen, y es enviado a la Cámara de Diputados para ser discutido y aprobado con modificaciones, lo cual ocurrió después de un periodo extraordinario, el 19 de agosto, los cambios fueron en el sentido de que algunos organismos gubernamentales podrían impugnar las resoluciones del IFAI. Lo anterior generó un descontento social que se reflejó en las redes sociales y, en general, en la opinión pública, puesto que se realizaron visitas y manifestaciones en la Cámara de Diputados para exigir que se

eliminar la posibilidad de impugnar las resoluciones emitidas por el órgano garante (Transparencia Mexicana, 2014).

Ante lo anterior, puede considerarse que se obtuvieron resultados parciales, ya que días después de esta movilización de la sociedad civil la Cámara aprobó un dictamen que únicamente permitía impugnar las resoluciones a la Consejería Jurídica Federal y sería ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de que las motivaciones se respaldaran en el riesgo de la seguridad nacional. Posteriormente, con 83 votos a favor y seis en contra, el Senado aprueba esta modificación, y la turna de nuevo a la Cámara de diputados, en donde se aprueba con 424 votos a favor, dieciséis en contra y cuatro abstenciones. Es de esta forma como finaliza el proceso de reforma en las cámaras, pero pasa a ser discutida y en su caso, aprobada en los congresos locales de las entidades federativas. El requisito era que diecisiete entidades aprobaran para que pudiera promulgarse la reforma, las primeras fueron el Estado de México, San Luis Potosí, Puebla, Baja California Sur, Coahuila, Nayarit, Colima, Campeche, Quintana Roo, Jalisco, Tamaulipas, Querétaro, Tabasco, Baja California, Zacatecas y Aguascalientes y por último Chiapas. Es así como el 7 de febrero de 2014, en el Palacio Nacional, el Presidente promulga la reforma constitucional de transparencia y acceso a la información, asegurando que México daba un nuevo y gran paso en este tema y que la opacidad, discrecionalidad y corrupción mermarían en el servicio público (El Financiero, 07 de febrero de 2014). Las implicaciones principales de esta reforma son las siguientes:

- Autonomía del IFAI. Estableció que el órgano garante dejaría de ser parte del gobierno federal para ser autónomo y ejercer y tomar decisiones más libremente. Consecuentemente, este órgano podría interponer acciones de inconstitucionalidad a las legislaciones de cualquier nivel, en caso de que atentaran o trasgredieran el derecho de acceso a la información y a las obligaciones de transparencia.
- Mayor número de sujetos obligados. Con esta reforma se añaden a la lista de sujetos obligados todos los partidos políticos, los sindicatos, fideicomisos y toda persona física o moral que reciba recursos públicos. Antes de la reforma, los sujetos obligados eran únicamente los tres poderes de la unión y los órganos autónomos.
- Fallos y excepciones. Señala que las resoluciones del principal órgano garante serán totalmente definitivas e inapelables, pero existe una excepción, y es cuando el consejero

jurídico de la Presidencia de la República realice impugnaciones en los casos que puedan vulnerar información que ponga en riesgo la seguridad nacional.

- Otros órganos autónomos. A pesar de que sólo el consejero jurídico de la Presidencia pueda impugnar casos, existirán otros órganos autónomos con facultad para objetar cuando consideren que el máximo órgano garante interfiere en sus actividades. Estos son el Banco de México (Banxico), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal Electoral (IFE) (ahora Instituto Nacional Electoral), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).
- Aumento del número de comisionados para el órgano garante, a dos, pasan de cinco a siete en totalidad. Los cinco que ya se encontraban habían sido propuestos por el Presidente, con la reforma su permanencia quedaba a decisión del Senado y de dos terceras partes de los legisladores.
- Nuevo método de selección. El presidente de México ya no designa más comisionados, el Senado de la República se encarga de todo el proceso a través de convocatorias públicas y la selección a cargo de los grupos parlamentarios. El Ejecutivo nacional podrá objetar en dos ocasiones el nombramiento de algún comisionado del IFAI (Torres, 2013, párr. 1-11).

1.5. Reforma de 2015

Desde la reforma del 2007 se buscaba contar con un lineamiento general para regular a todo el país en materia de transparencia y acceso a la información, ya que se consideraba que era oportuno que establecieran principios y bases sólidas en una ley. Estas ideas son lo que se refleja en la creación de Ley General de Transparencia, derivada de la promulgación de la reforma del 7 de febrero de 2014 (Instituto Federal de Acceso a la Información, 2014, p. 11).

El 4 de mayo de 2015 se promulga la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo cual quedará abrogada la ley federal. Esta ley general es de observancia en toda la República, establece los principios, bases generales y procedimientos para

garantizar la transparencia y el acceso a la información para la totalidad del catálogo de sujetos obligados, que de acuerdo con estas nuevas disposiciones son: cualquier autoridad, órgano u organismo de cualquiera de los tres poderes, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos o cualquier persona física, moral o sindicato que ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en cualquier orden de gobierno. En el artículo 2 de esta nueva ley se señala que los objetivos son los siguientes:

- Distribuir competencias a los órganos garantes de la federación y los sub nacionales.
- Establecer las bases mínimas para los procedimientos que sean sencillos, y sin obstáculos que permitan garantizar el derecho de acceso a la información.
- Regular los medios de impugnación y las interposiciones por parte de los órganos garantes.
- Establecer la información pública que debe difundirse.
- Regular el funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia (SNA).
- Promover la cultura de la transparencia, el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana, rendición de cuentas por medio de mecanismos eficaces con la finalidad de contribuir a la consolidación democrática.
- Garantizar el cumplimiento y aplicación de las sanciones que correspondan.

Entre otras implicaciones importantes de la ley general es que el Instituto Federal de Acceso a la Información pasa a ser Instituto Nacional de Acceso a la Información y será el instituto que encabezará y coordinará al nuevo SNT, que lo integrarán igualmente la ASF, el AGN, el INEGI, así como los órganos garantes de las entidades federativas.

La ley general también señala que todos los órganos garantes están dotados de autonomía constitucional, son especializados, imparciales, independientes y colegiados, asimismo gozan de recursos y personalidad jurídica propia, son autónomos en cuanto a técnica, gestión y decisión sobre la forma en la que ejercerán su presupuesto y se organizan internamente para garantizar los objetivos principales de su existencia según los principios constitucionales. Igualmente forma parte de esta ley la disposición de que cada sujeto obligado debe contar con un Comité de Transparencia, cuyos integrantes deben ser un número impar. Asimismo los organismos garantes deberán contar con un Consejo Consultivo integrado por consejeros honoríficos. Los órganos garantes de las entidades federativas decidirán en el ámbito de su autonomía la integración y plazos de sus Consejos (Artículos 37, 43 y 47).

De igual forma, la ley general señala que los órganos garantes deberán desarrollar una plataforma electrónica para que los sujetos obligados cumplan con sus obligaciones. Asimismo, los sujetos obligados deben cooperar con los órganos garantes para capacitar a los servidores públicos, y facilitar las labores relacionadas con el derecho de acceso a la información. En lo que respecta al gobierno abierto, está previsto que los órganos garantes y los sujetos obligados, en conjunto con la sociedad civil, deben colaborar para alcanzarlo (Artículos 49, 53 y 59).

De igual manera, la ley general determina que los órganos garantes deben señalar claramente cómo y en cuánto tiempo los sujetos obligados deben atender las sugerencias y recomendaciones; si los sujetos obligados incumplen, se les aplicarán las medidas de apremio y sanciones correspondientes; con respecto al recurso de revisión ante los organismos garantes, la persona que solicite información podrá interponerlo directamente o por medio de representantes ante el organismo o unidad de transparencia (Artículos 84 y 142).

2. Organismos encargados de la transparencia y el acceso a la información pública en México

A continuación se presentan las instancias institucionales que forman parte del SNT en México, luego de la última reforma constitucional, de tal manera que se puedan identificar sus funciones y competencias.

2.1. Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Derivado de la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Nace con la responsabilidad de organizar todas las acciones que

contribuyan a la articulación y refuerzo del sistema de transparencia mexicano. Se trata de una política pública integral, que garantiza el acceso a la información pública, la apertura gubernamental y una cultura ciudadana en torno a estos temas (Sistema Nacional de Transparencia, 2015, párr. 2).

La Ley General de Transparencia señala que forman parte del Sistema Nacional el Instituto Nacional de Acceso a la Información, todos los órganos garantes de los estados, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el INEGI. Asimismo, señala que deberá integrarse un consejo conformado por cada titular de las instituciones del Sistema Nacional, el cual tiene las siguientes funciones:

- Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la ley.
- Promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de condiciones, el derecho de acceso a la información.
- Desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional, para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión en materias de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y apertura gubernamental en el país.
- Establecer los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos.
- Coadyuvar en la elaboración, fomento y difusión entre los sujetos obligados de los criterios para la sistematización y conservación de archivos que permitan localizar eficientemente la información pública de acuerdo a la normatividad en la materia.
- Establecer lineamientos para la implementación de la Plataforma Nacional de Transparencia de conformidad con lo señalado en la Ley.
- Establecer políticas en cuanto a la digitalización de la información pública en posesión de los sujetos obligados y el uso de tecnologías de información y la implementación de ajustes razonables, que garanticen el pleno acceso a ésta.
- Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normatividad aplicable.

- Promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia.
- Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de los servidores públicos e integrantes de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, así como de protección de datos personales.
- Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Nacional.
- Aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.
- Promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en todo México.
- Promover la coordinación efectiva de las instancias que integran el Sistema Nacional y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan, y todas aquellas que se desprendan de esta misma ley (Artículo 31).

El Consejo Nacional de Transparencia es el encargado de la aprobación de los criterios, lineamientos y definiciones presentadas para el logro de los objetivos en la materia de sus competencias, del nombramiento de las comisiones de trabajo y la elección del coordinador de todos los órganos garantes sub nacionales. Para la distribución de las responsabilidades y actividades los integrantes del sistema nacional se dividen en cuatro regiones: centro, norte, sureste y centro occidente.

El cumplimiento de las actividades el Consejo Nacional del Transparencia se configura en once comisiones señaladas en la tabla número 8, las cuales pueden ser encabezadas por consejeros, comisionados estatales o titulares de las instituciones que integran dicho sistema; representan la división de trabajo del sistema nacional, en las cuales se analizarán los asuntos en sesiones propias o en reuniones multidisciplinarias uniendo en una sesión a las comisiones necesarias para tratar que los casos que las hagan converger; en el ambiente de colaboración de las comisiones debe imperar una coordinación amplia para integrar una estructura fuerte y consolidada capaz de obtener mejores niveles de transparencia y acceso a la información pública en México.

Tabla 8. Comisiones del Sistema Nacional de Transparencia		
Comisión	Titular	Cargo
Indicadores, evaluación e investigación	Julio Santaella Castell	INEGI
Rendición de Cuentas	Juan Manuel Portal Martínez	Titular de la Auditoría Superior de la Federación
Archivos y Gestión Documental	Mercedes Vega Armijo	Directora General del Archivo General de la Nación
Derechos Humanos, Equidad de Género e Inclusión Social	María de Lourdes López Salas	Comisionada Presidente del Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública
Tecnologías de la Información y Plataforma Nacional de Transparencia	José Espinoza Rodríguez	Comisionado Presidente del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo
Gobierno Abierto y Transparencia Proactiva	Jorge Gabriel Gasca Santos	Comisionado Presidente de la Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche
Asuntos de Entidades Federativas y Municipios	Javier Rascado Pérez	Comisionado Presidente de la Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro.
Jurídica, de Criterios y Resoluciones	Fernando Aguilera de Hombre	Comisionado Presidente del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información
Protección de Datos Personales	Andrés Miranda Guerrero	Vocal del Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora
Capacitación, Educación y Cultura	Alma Rosa Armendáriz Sigala	Consejera del Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública
Vinculación, Promoción, Difusión y Comunicación Social	Alejandro Torres Rogelio	Comisionado Ciudadano en Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal - Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal

Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2016).

2.1.1. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)

A raíz de la reforma del 2014 y de la creación de la Ley General de Transparencia, el IFAI cambia su denominación a IINAI el cual tiene como misión garantizar el derecho de acceso a la

información, la protección de datos personales y en general la consolidación de una cultura de rendición de cuentas en el país. El INAI divide su misión en tres partes: señala en la primera que, además de garantizar el acceso a la información, también dota de gran importancia la calidad de ella, es decir que se trate de información real y completa; en la segunda indica que protegerá los datos personales, y que cada ciudadano podrá acceder a su propia información, y ser consciente de la importancia de ella; la tercera destaca la promoción de la transparencia y el sistema de rendición de cuentas como parte de una cultura que considere relevantes la información como un bien público, la relación gobierno- la sociedad civil, sí como y la eficiencia en el acceso a la información (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 2016, párr. 1-3).

Como parte de su visión, el INAI pretende reforzar las acciones que tienen como encomiendas derivadas de su responsabilidad pública y gubernamental; desarrollar instrumentos que permitan cumplir las resoluciones, con el fin de entregar información veraz, así como desarrollar sistemas de información homologados; contar con una normatividad que asegure los datos personales de los ciudadanos en manos del gobierno; y tener un sistema de organización de archivos completos y de fácil acceso. Como se aprecia en la tabla número 9, el INAI basa sus acciones en tres objetivos estratégicos.

Tabla 9. Objetivos del INAI		
Garantizar el acceso a la información	Promover una cultura de transparencia	Colaborar en el ámbito jurídico de su rama
Además de garantizar el acceso a la información deberá facilitararlo. Esto será igual en materia de protección de datos personales.	Deberá abarcar la gestión pública, los ámbitos de gobierno y la sociedad civil, través de la cooperación para la gobernanza.	Colaborar en el marco jurídico en materia de archivos públicos, la protección de datos personales y la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información.

Fuente: elaboración propia con base en Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2016).

De los objetivos del INAI, destacan tres importantes mecanismos anticorrupción que son: la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos, los cuales no son vistos y reconocidos únicamente como derechos u obligaciones, sino como parte de una cultura ciudadana y gubernamental encaminada a colaborar en el desarrollo y consolidación del sistema

democrático mexicano. Además de estas metas generales, la ley general señala específicamente que el instituto debe tener las siguientes atribuciones:

- Realizar la interpretación de esta ley en el ámbito de sus facultades.
- Dar solución a las controversias de los recursos de revisión interpuestos por los particulares.
- Conocer y resolver los recursos de inconformidad interpuestos por los particulares, en contra de las resoluciones que sean emitidas por los organismos garantes de las entidades federativas que determinen la inexistencia, reserva, confidencialidad, o negativa de la información en términos establecidos.
- Conocer y resolver de oficio, o a petición de los organismos garantes de las entidades federativas, los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten.
- Encabezar y coordinar el SNT.
- En caso de que la mayoría de sus comisionados lo apruebe, interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de corte federal, estatal o de la Ciudad de México, y de los tratados celebrados por el Presidente de la República, y aprobados por el Senado, que atenten contra el derecho de acceso a la información.
- Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, las controversias constitucionales.
- Establecer y ejercer medidas de apremio y sanciones, con apego a la Ley General de Transparencia.
- Celebrar convenios de colaboración con los organismos garantes de las Entidades Federativas o con los sujetos obligados, con la finalidad de vigilar el cumplimiento de las leyes y hacer promoción de buenas prácticas gubernamentales.
- Presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general de acceso a la información pública en el país en la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo de conocimiento público con facilidad de acceso (Artículo 41).

Ya con la última reforma de transparencia que amplía el número de comisionados a siete, la nueva estructura del INAI se integra por la comisionada presidenta Ximena Puente de la Mora; y los comisionados Francisco Javier Acuña Llamas, Arely Cano Guadiana, Oscar Mauricio Guerra Ford, María Patricia Kurczyn Villalobos, Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Joel Salas Suárez.

2.1.2. Auditoría Superior de la Federación (ASF)

La ASF pertenece a la Cámara de Diputados, pero es autónoma en su técnica, gestión, organización, funcionamiento y manejo presupuestal. Sus competencias son definidas por la constitución mexicana y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Se rige por una política de integridad encaminada a formar servidores públicos que respeten los mandatos constitucionales. Su misión es fiscalizar la cuenta pública de los sujetos obligados, para verificar si cumplen los programas, ejercen correctamente los recursos y si se desempeñan adecuadamente. Su visión indica que busca constituirse como una institución que contribuya con la generación de confianza ciudadana y legitimidad hacia al sistema político, a partir del fortalecimiento de la transparencia (Auditoría Superior de la Federación, 2016, párrs.1-4).

La ASF se encuentra representada por el Auditor Superior de la Federación. Juan Manuel Portal Martínez fue elegido para el cargo el 15 de diciembre de 2009, para el periodo 2010-2017. Esta figura tiene la responsabilidad de fiscalizar a los sujetos obligados federales, sus resultados sirven al poder legislativo como base para la asignación de presupuesto, y para que la ciudadanía esté informada del ejercicio de los recursos públicos (Auditoría Superior de la Federación, 2016, párr. 1-7).

La ASF realiza las fiscalizaciones a través del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, con una metodología basada en cuatro principios:

- Capacidad operativa. Analiza los recursos disponibles; y clasifica las auditorías, experiencias y perfil profesional del personal; estudia todos los factores del entorno que influyen o determinen la capacidad de un trabajador para poder realizar auditorías.
- Fuentes de información. Se refiere a los elementos que sirven para planear el programa.
- Criterios de análisis de información. Son las variables, indicadores o componentes cualitativos o cuantitativos que permiten diagnosticar a los sujetos a fiscalizar.
- Criterios de selección. Son las reglas que permiten decidir los parámetros para identificar el nivel de fiscalización o auditorías de los sujetos obligados (Auditoría Superior de la Federación, 2016, párr. 8).

Posteriormente a las fiscalizaciones y auditorías, la ASF crea un Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual es entregado a la Cámara de Diputados

el 20 de febrero de cada año como plazo límite. En ese momento es cuando el informe puede considerarse información o archivo público y debe ponerse disponible en el portal de internet de la ASF; asimismo, la ASF u otras instancias emiten acciones (tabla 10).

Tabla 10. Acciones que emite directamente la Auditoría Superior de la Federación			
Tipo de acción	Carácter	Descripción	Criterios para concluir con la acción
Recomendación	Preventivo	Sugerencia a la entidad fiscalizada para fortalecer los procesos administrativos y sistemas de control	Respuesta de la entidad fiscalizada
Recomendación al desempeño	Preventivo	Fortalecer el desempeño de actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de objetivos y metas.	Respuesta de la entidad fiscalizada precisando las mejoras efectuadas, las acciones a realizar o justificar las razones por las cuales no resulta factible su implementación
Solicitud de aclaración	Preventivo	La ASF requiere a la entidad fiscalizada que documente y respalde las operaciones y montos observados no justificados o no comprobados durante revisión	Respuesta y documentación suficiente y competente
Plazos legales involucrados hasta la conclusión de la acción			Consecuencia en caso de no concluir con la acción
<i>Plazo de notificación por parte de la ASF</i>	<i>Plazo de respuesta del ente auditado</i>	<i>Plazo para que la ASF se pronuncie</i>	
Hasta 10 días hábiles posteriores a la entrega del IRFS a la Cámara de Diputados.	30 días hábiles, a partir de la recepción de la recomendación	Máximo de 120 días hábiles con base en las respuestas recibidas	Informar a la Cámara de Diputados sobre la no atención
A más tardar 10 días hábiles posteriores a la entrega del IRFS a la Cámara de Diputados	30 días hábiles, contados a partir de la recepción de la recomendación	Un máximo de 120 días hábiles con base en las respuestas recibidas	Informar a la Cámara de Diputados sobre la falta de atención
Máximo 10 días hábiles posteriores a la entrega del IRFS a la Cámara de Diputados	30 días hábiles, contados a partir de que recibieron la solicitud de aclaración	Máximo 120 días hábiles con base en las respuestas recibidas	Formulación de un Pliego de Observaciones
Fuente: elaboración propia con base en Auditoría Superior de la Federación (2016).			

Se han presentado las acciones que son emitidas por la ASF y que se concilian entre el sujeto obligado y la misma auditoría, estas acciones no pasan a otras instancias porque se consideran que son de competencia interna. La tabla 11 presenta las acciones que emite la ASF ante otras instancias.

Tabla 11. Acciones que emite la Auditoría Superior de la Federación ante otras instancias			
Acción	Carácter	Descripción	Rol de la ASF
Promoción del ejercicio de la comprobación fiscal	Correctivo	La ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión o elusión fiscal detectada en el ejercicio de fiscalización	Promovente ante el SAT
Promoción de la responsabilidad administrativa sancionatoria	Correctivo	La ASF promueve, ante las instancias internas de control competentes, las presuntas acciones u omisiones que pudieran implicar una responsabilidad administrativa	Promovente ante los OIC, las contralorías estatales, la SFP, etc.
Denuncia de hechos	Correctivo	Las denuncias penales de hechos presuntamente ilícitos, deberán presentarse cuando se cuente con los elementos que establezca la ley	Denunciante y coadyuvante del Ministerio Público
Fuente: elaboración propia con base en Auditoría Superior de la Federación (2016).			

Además de formar parte del SNT, la ASF tiene un convenio general de colaboración con el INAI, suscrito el 31 de marzo del 2006. De manera general, el convenio señala que ambos órganos deben establecer acciones perfiladas a colaborar en el sistema de transparencia, la fiscalización de los sujetos obligados, el derecho ciudadano de acceso a la información, de acuerdo a sus objetivos, competencias y campos de actuación para que se promueva una cultura de rendición de cuentas (Convenio de la Auditoría Superior de la Federación, 2015, párr. 3).

2.1.3. Archivo General de la Nación (AGN)

El AGN es un órgano encargado y responsable de la preservación de los documentos históricos del país, para que los ciudadanos puedan tener acceso a ellos. El AGN considera que en un sistema democrático todos los archivos son de carácter público, deben ser útiles en la rendición de cuentas y garantizar la política transversal de transparencia y el acceso a la información pública. Su misión es difundir información, promover su actualización y contribuir a la transparencia en la gestión pública. Su visión es ser un órgano líder en su rama, así como contar con instrumentos consolidados de preservación de documentos, y junto con el INAI, tiene como objetivo afín mantener una política eficaz de archivos gubernamentales (Archivo General de la Nación, 2016, párr. 1-8).

El AGN trabaja de acuerdo con los siguientes objetivos estratégicos:

- Garantizar la eficaz operación del ciclo de vida del patrimonio documental nacional, con la finalidad de asegurar los sistemas de todo el país, para que los archivos de las instituciones puedan ser útiles para el derecho de acceso a la información.
- Preservar el patrimonio documental, con la finalidad de que las nuevas generaciones puedan tener acceso a los documentos que integran la información histórica del país.
- Promover la administración eficiente de los archivos públicos, pues además de resguardar, promueve con las instituciones el uso eficiente de la información y la conservación de ella, con el propósito de contribuir a las buenas prácticas gubernamentales.
- Difundir el acervo documental de la nación, pues considera relevante divulgar el patrimonio archivístico, ya que los ciudadanos deben conocer la información para concientizarse de su entorno, así como para incrustarse en la sociedad de la información necesaria de un gobierno abierto.
- Fomentar la investigación en materia archivística, pues los proyectos de investigación son indispensables para que el AGN se mantenga actualizado y respalde científicamente los procesos y organización que emplea (Archivo General de la Nación, 2014, pp. 1-33).

La Ley Federal de Archivos señala que al AGN le corresponden las siguientes atribuciones:

- Presidir el Consejo Nacional de Archivos y proponer la adopción de directrices nacionales en materia de archivos.
- Resguardar el patrimonio documental que custodia, las transferencias secundarias de los documentos con valor histórico generados por el Ejecutivo Federal y otros sujetos obligados, así como aquellos documentos en posesión de particulares que, en forma voluntaria y previa valoración, incorpore a sus acervos.
- Declarar patrimonio documental aquellos acervos o documentos que sean de interés público.
- Autorizar los permisos para la salida del país de documentos declarados patrimonio documental de la nación.
- Reunir, organizar, preservar y difundir el acervo documental gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda.

- Establecer los lineamientos para analizar, valorar y decidir el destino final de la documentación de los sujetos obligados del Ejecutivo Federal.
- Emitir el dictamen de baja documental para los sujetos obligados del Ejecutivo Federal.
- Desarrollar investigaciones en materias históricas y archivísticas encaminadas a la organización, conservación y difusión del patrimonio documental que resguarda y de los archivos de las dependencias y entidades.
- Gestionar la recuperación e incorporación a sus acervos de aquellos archivos que tengan valor histórico.
- Dictar las disposiciones administrativas relacionadas con la conservación y custodia de los documentos históricos del Poder Ejecutivo Federal.
- Preparar, publicar y distribuir, en forma onerosa o gratuita, las obras y colecciones necesarias para apoyar el conocimiento de su acervo, así como promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental del país.
- Proporcionar los servicios complementarios que determine el reglamento y otras disposiciones aplicables.
- Determinar lineamientos para concentrar en sus instalaciones el Diario Oficial de la Federación y demás publicaciones de los Poderes de la Unión, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios o demarcaciones territoriales.
- Integrar un acervo bibliográfico y hemerográfico especializado en materia de archivos.
- Vigilar y, en caso de incumplimiento legal, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para asegurar su cumplimiento y el de sus disposiciones reglamentarias, así como hacer del conocimiento del Órgano Interno de Control o de las autoridades que correspondan, las afectaciones del patrimonio documental, a efecto de que se establezcan las responsabilidades correspondientes.
- Fomentar el desarrollo profesional de archivistas a través de convenios con autoridades e instituciones educativas públicas o privadas.
- Participar y organizar foros y eventos nacionales e internacionales en la materia.
- Coadyuvar en los mecanismos para otorgar recursos materiales y económicos a los archivos en peligro de destrucción o pérdida.

- Promover el registro nacional de archivos históricos públicos y privados, así como desarrollar actividades relacionadas con este.
- Realizar convenios con municipios e instituciones.
- Cooperar con otros organismos encargados de la política del gobierno nacional en la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología, la información y la informática en materia de archivos.
- Dictar las disposiciones administrativas relacionadas con la conservación y custodia de los documentos de archivo del Poder Ejecutivo Federal.
- Elaborar en coordinación con el Instituto los lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos del Poder Ejecutivo Federal.
- Desarrollar sistemas para la creación, mantenimiento y preservación de documentos electrónicos que asegure su autenticidad, integridad y disponibilidad a través del tiempo.
- Expedir copias certificadas, transcripciones paleográficas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en sus acervos, así como determinar las políticas y procedimientos para proporcionar los servicios de consulta y reprografía al público usuario, previo pago de los derechos correspondientes.
- Proponer la adopción de normas oficiales mexicanas en materia de archivos y coadyuvar en su elaboración con las autoridades correspondientes.
- Proponer ante la autoridad competente el rescate de documentos históricos de propiedad pública federal que se encuentren indebidamente en posesión de particulares. (Artículo 44)

El Consejo Nacional de Archivos un órgano encargado de definir una directriz nacional de documentos públicos y privados, así como para la protección y gestión de archivos. Para el desarrollo de las actividades, el consejo podrá realizar convenios de colaboración con los diferentes poderes de las entidades federativas y municipios, con instituciones de cultura, docencia e investigación nacionales e internacionales así como con cualquier sujeto obligado distinto al poder ejecutivo federal (Reglamento de la Ley Federal de Archivos, artículos 37 y 38).

De acuerdo con la Ley Federal de Archivos, las atribuciones del Consejo Nacional de Archivo son las siguientes:

- Establecer directrices y criterios para la aplicación de la ley y su reglamento para los sujetos obligados. Para tal efecto, podrá celebrar convenios de colaboración.
- Establecer las directrices o criterios para el funcionamiento de los archivos que integren el Sistema Nacional de Archivos, destinados a la gestión, conservación y acceso a los documentos de archivo.
- Promover la interrelación de los archivos públicos y privados para el intercambio y su integración a los Sistemas Estatales de Archivos o al Sistema Nacional de Archivos.
- Fomentar el desarrollo de archivos administrativos actualizados en los poderes, y en los órganos constitucionales autónomos en los tres niveles de gobierno.
- Fomentar la modernización y homogeneización metodológica de la función archivística, propiciando la cooperación e integración de los archivos.
- Establecer directrices o criterios para la organización, descripción, conservación y difusión de documentos y fuentes de información relevantes para el conocimiento de la historia de México, existentes en archivos y colecciones públicas y privadas, nacionales.
- Promover la gestión, preservación y el acceso a la información documental.
- Propiciar el uso y desarrollo de nuevas tecnologías de la información, la gestión de documentos en entorno electrónico y las medidas para su preservación.
- Aprobar la creación de los comités técnicos, comisiones ordinarias y comisiones especiales, así como designar a sus coordinadores y definir sus competencias.
- Estimular la formación técnica de recursos humanos en materia de archivos.
- Recomendar medidas para la investigación en los archivos públicos y privados.
- Estimular la sensibilización de la sociedad acerca de la importancia de los archivos activos como centros de información esencial, y de los históricos como parte fundamental de la memoria colectiva.
- Dictar directrices y regulaciones necesarias para la ejecución de la política nacional de archivos.
- Establecer el calendario de sesiones del consejo.
- Integrar a representantes de archivos de instituciones o entidades que no se encuentren previstos en la conformación original del consejo y que por su participación en el Sistema Nacional de Archivos ameriten incluirse.

- Invitar a las sesiones a los miembros de los comités técnicos, comisiones ordinarias y especiales, quienes participarán con voz y sin voto (Artículo 36).

El reconocimiento del aporte del AGN siempre ha sido muy importante para la preservación de archivos, sin embargo, luego de la implementación de las políticas de transparencia y acceso a la información esta instancia fue dotada de mayor vitalidad y relevancia. Resguarda más de 375 millones de hojas, y considera que los documentos no son únicamente registros palpables, sino que son parte del patrimonio social de México. La documentación que más destaca es la contenida en las consultas del Diario Oficial de la Federación, pues proporciona la certeza jurídica de las reformas y legislaciones en cualquier ámbito social o de gobierno. Además de este servicio el AGN ofrece a la ciudadanía copias certificadas, copias transcritas certificadas, asesorías, reprografía como digitalización de fondos documentales, impresión de archivo electrónico, sesiones de reproducción de material, fotocopiado (Archivo General de la Nación, 2015, min.05:00-11. 10).

2.1.4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

El INEGI es un órgano autónomo en cuanto a técnica y gestión, su sede se encuentra en Aguascalientes, y su objetivo principal es que el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) ofrezca a los ciudadanos información de calidad para colaborar en el sistema de transparencia y el acceso a la información. El INEGI tiene como facultades normar y coordinar el desarrollo del SNIEG, las actividades estadísticas y geográficas, producir información estadística y geográfica, prestar el servicio público de información, promover el conocimiento y uso de la información y conservar la información (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016, párr. 1-3).

El SNIEG es el conjunto de unidades en subsistemas, coordinadas por el Instituto, y definidas en la Red Nacional de Información para poder producir y poner a disposición la información que sirva de interés a la ciudadanía. El sistema nacional está integrado por el Instituto, el Consejo Consultivo Nacional y los subsistemas nacionales de información que son: económicos, demográficos y social, geografía y del medio ambiente y gobierno, seguridad

pública e impartición de justicia (Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 2016, min. 00:13-00:26).

El INEGI se encuentra regido por un órgano superior, que es la Junta de Gobierno, integrada por un presidente y cuatro vicepresidentes, designados por el presidente de México con aprobación de los Senadores. Las sesiones de trabajo de esta instancia pueden ser convocadas por el presidente o al menos dos vicepresidentes, y las resoluciones que se emitan requieren para su aprobación del voto de la mayoría de los miembros presentes; se requieren los votos de la mayoría de toda la Junta de Gobierno sólo en los casos en los que se deba determinar si la información es de interés nacional o de divulgación restringida por motivos de seguridad nacional y cuando se trate de aprobar un nuevo subsistema del sistema nacional (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016, párr. 2-4).

Las Unidades del Estado son todas aquellas áreas administrativas dotadas de la facultad para ejercer actividades de corte estadístico o geográfico, o que cuentan con registros que permitan la obtención de datos de interés nacional de las dependencias de la Administración Pública Federal, los poderes Legislativo y Judicial de la Federación, las entidades federativas y los municipios, los organismos autónomos y los tribunales administrativos federales. En el momento en el que las Unidades desarrollan sus funciones y crean información, deben seguir los lineamientos y normas del INEGI para la integración del catálogo nacional de indicadores, así como resguardar la información y los datos de los procesos y metodologías que la generaron. Esta labor que resulta ser bastante amplia se organiza asignando un coordinador a cinco grupos de tipologías de unidades: una misma Cámara Legislativa Federal o local, dependencia o entidad paraestatal de la Administración Pública Federal, Entidad Federativa, organismo autónomo federal, estatal, municipal o de tribunal administrativo y Poder Judicial de la Federación o de los tribunales superiores de justicia estatales (Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 2016, párr.4).

Los coordinadores tienen como funciones ser los vínculos de su unidad con el INEGI, participar en los comités ejecutivos de los subsistemas, enterar a las unidades de los acuerdos de los comités y colaborar en la supervisión de su desarrollo, solicitar a las unidades la información que el instituto requiera, hacer promoción de la aplicación de los lineamientos técnicos y generales dispuestos por el instituto y proponer al comité ejecutivo los indicadores y

determinaciones técnicas de las unidades de su tipo. La participación y colaboración de las unidades en el SNIEG se da a través de tres órganos colegiados:

- El consejo consultivo, encargado de emitir opiniones y propuestas a la Junta de Gobierno sobre temas relacionados a las actividades estadísticas y geográficas para crear y difundir la información de ellos. Se integra por el presidente del INEGI, quien preside igualmente este órgano; un representante de cada secretaría de Estado de la Administración Pública Federal, uno del Poder Judicial de la Federación; uno de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; uno del Senado; uno del Banco de México; uno del Instituto Federal de Telecomunicaciones; y cinco representantes de las entidades federativas agrupadas en zonas como la sur-sureste (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán), centro (Distrito Federal y Estado de México), centro-norte (Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas), centro-sur (Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala), norte (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Nuevo León, Sonora, Sinaloa y Tamaulipas).
- Los comités ejecutivos de los subsistemas, son los órganos de participación que coadyuvan en la ejecución de las políticas establecidas para desarrollar las actividades del sistema nacional. Estos comités realizan diversas funciones relacionadas con la revisión de proyectos de indicadores y lineamientos técnicos que producen información estadística y geográfica, emiten opiniones para el Programa Anual de Estadística y Geografía del sistema. Se integran por un presidente, que es un vicepresidente del INEGI, los coordinadores de las Unidades del Estado, un secretario técnico y otro ejecutivo del INEGI e invitados. Las resoluciones de los comités ejecutivos se dan por mayoría, aunque en empate se da voto de calidad a la unidad que presente la propuesta de su competencia.
- Los comités técnicos especializados son las instancias de participación y consulta conformadas por representantes de las unidades del estado y del INEGI, encargadas de elaborar las normas técnicas, bases, procedimientos, metodologías y demás que sean necesarios para la integración del sistema nacional. Los comités pueden ser permanentes o temporales y temáticos, regionales o especiales (Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, 2016, min. 00:34-01:10).

2.1.5. Órganos garantes estatales

Los 32 órganos garantes estatales también forman parte del SNIEG. Al igual que el INAI, estos organismos son autónomos y públicos, y tienen la responsabilidad de hacer efectivo el derecho a la información y la transparencia de los sujetos obligados, ya que están dotados de atribuciones para exigirles el cumplimiento de las obligaciones de apertura hacia la ciudadanía. Son las instituciones más responsables e interesadas en materializar el sistema de transparencia, porque se encuentran más cercanos y directos con la ciudadanía y los sujetos obligados del orden estatal. En la tabla 12 se presenta un listado de los órganos estatales en México.

Entidad	Nombre del órgano garante	Inicio de actividades
Aguascalientes	Instituto de Transparencia del Estado de Aguascalientes (ITEA)	2006
Baja California	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California (ITAIP Baja California)	2005
Baja California Sur	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California Sur (ITAI)	2006
Campeche	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche (COTAIPEC)	2006
Chiapas	Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Chiapas (IAIP)	2006
Chihuahua	Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública (ICHITAIP)	2006
Coahuila	Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI)	2004
Colima	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos del Estado de Colima (INFOCOL)	2004
Distrito Federal	Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (INFODF)	2006
Durango	Instituto Duranguense de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (IDAIP)	2004
Estado de México	Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de México y Municipios (INFOEM)	2004
Guanajuato	Instituto de Acceso a la Información Pública de Guanajuato (IACIP)	2004
Guerrero	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Guerrero (ITAIG)	2006
Hidalgo	Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Hidalgo (IAIPGH)	2008
Jalisco	Instituto de Transparencia e Información Pública de Jalisco (ITEL)	2005
Michoacán	Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán (ITAIMICH)	2003

Morelos	Instituto Morelense de Información Pública y Estadística (IMIPE)	2004
Nayarit	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nayarit (ITAI)	2005
Nuevo León	Comisión de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León (CTAINL)	2003
Oaxaca	Comisión de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Oaxaca (COTAIPO)	2008
Puebla	Comisión para el Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Puebla (CAIP)	2005
Querétaro	Comisión Estatal de Información Gubernamental de Querétaro (CEIG)	2003
Quintana Roo	Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo (IDAIP)	2004
San Luis Potosí	Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública San Luis Potosí (CEGAIP)	2004
Sinaloa	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (CEAIPES)	2003
Sonora	Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES)	2006
Tabasco	Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ITAIP)	2008
Tamaulipas	Instituto de Transparencia y Acceso a la Información de Tamaulipas (ITAIT)	2008
Tlaxcala	Comisión de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Tlaxcala (CAIPTLAX)	2008
Veracruz	Instituto Veracruzano de Acceso a la Información (IVAI)	2007
Yucatán	Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Nayarit (INAIP)	2004
Zacatecas	Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Zacatecas (CEAIP)	2005

Fuente: elaboración propia con base en González y Laris (2012).

Luego de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y de la creación del IFAI en el año 2002, las entidades federativas fueron creando los órganos garantes estatales, las primeras en hacerlo fueron Sinaloa, Querétaro, Nuevo León y Michoacán en 2003. El auge de inicio de labores de estos institutos se da entre los años 2004 y 2006, en el año 2007 solo Veracruz crea su órgano, y en 2008 lo realizan las entidades faltantes.

Los órganos garantes deben desempeñar capacidades institucionales para garantizar la transparencia y el acceso a la información, por ello es que se considera que además de tener criterios y metodologías especializadas, deben capacitar a los servidores públicos de los sujetos obligados para establecer canales o vínculos de comunicación con los ciudadanos. Cabe señalar que las tecnologías son herramientas que pueden ser muy útiles para facilitar el acceso a la información, pero se destaca la importancia de establecer mecanismos de acceso que no requieran acceso a internet pues no toda la población cuenta con ello. De manera más específica, los objetivos de los órganos garantes son señalados en la Ley General de Transparencia:

- Realizar la interpretación de la ley general y de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los ámbitos que apliquen.
- Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ordenamiento local de su competencia y hacerlo en los términos establecidos.
- Imponer las medidas de apremio para obligar y asegurar el cumplimiento de las determinaciones en materia de transparencia y acceso a la información.
- Presentar petición fundada al INAI para el conocimiento de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.
- Realizar promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información.
- Promover la cultura de la transparencia en el sistema educativo.
- Capacitar a los servidores públicos y asesorías técnicas a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información.
- Definir políticas de transparencia proactiva.
- Suscribir convenios con los sujetos obligados que generen la publicación de información y transparencia de acuerdo con las políticas de transparencia proactiva.
- Suscribir convenios de colaboración con particulares o sectores de la sociedad civil cuando sus actividades o productos resulten de interés público o relevancia social.
- Suscribir convenios de colaboración con otros organismos garantes estatales para el cumplimiento de sus atribuciones y promoción de mejores prácticas.
- Realizar promoción de la igualdad sustantiva.
- Coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a la información, así como en los medios de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas y formatos accesibles para discapacitados.
- Generar las condiciones necesarias para que los sectores vulnerables puedan ejercer en igualdad de circunstancias el derecho de acceso a la información.
- Interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por los congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en caso de que atenten contra el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.
- Publicar estudios e investigaciones para difundir y generar mayor conocimiento sobre el de acceso a la información y la transparencia.

- Informar a las instancias competentes la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la ley general y en las demás legislaciones que apliquen.
- Determinar y ejecutar las sanciones de conformidad con lo señalado en la ley general.
- Promover la participación y colaboración con organismos internacionales en el análisis y mejores prácticas en materia de acceso a la información pública y transparencia.
- Fomentar los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica.
- Emitir recomendaciones a los sujetos obligados para diseñar, implementar y evaluar acciones de apertura gubernamental (Artículo 42).

Para el desarrollo de las actividades de los órganos garantes estatales, la ley general señala que contarán con un consejo consultivo integrado por académicos y personas de la sociedad civil que cuenten con experiencia en la rama de transparencia y derechos humanos. Los consejos tienen como facultades el poder opinar sobre el programa anual de trabajo, los medios de implementación y acciones de ejecución del órgano garante correspondiente, sobre el presupuesto del ejercicio del año próximo, conocer el informe de la asignación del presupuesto y emitir recomendaciones sobre ello, dar opinión sobre temas relevantes de transparencia, acceso a la información y protección de datos, la cual no será vinculante (Artículos 47 y 48).

2.2. Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

Al igual que el SNT, la ley general derivó la creación del SNA. Surge por tres argumentos: el primero, sostiene que no basta con atacar los daños de la corrupción cuando esta ya tuvo efectos severos en la administración pública, sino que es preciso combatir las causas que la originan, prestando mayor atención a las motivaciones que se dan para que suceda; el segundo, que no es suficiente ni viable encomendar a una sola institución o sistema la transparencia y el combate a la corrupción, ya que deben existir pesos y contrapesos que aseguren la distribución de la toma de decisiones y la disminución de actos discrecionales de una sola instancia; el tercero, que precisa la necesidad de producir mayor inteligencia y capacidades institucionales para el combate a la corrupción (Merino, 2015, min. 1:15-2:50).

Dado lo anterior, el SNA es la instancia encargada para coordinar en los tres órdenes de gobierno a las autoridades que son responsables de la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y actos de corrupción, fiscalización y control de recursos públicos. La constitución mexicana señala que el SNA deberá seguir las siguientes bases:

- Contar con un comité coordinador que se conformará por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría de Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Comisionado Presidente del Organismo Garante Nacional, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y uno del Comité de Participación Ciudadana. Este último comité debe conformarse por cinco ciudadanos que hayan realizado aportaciones o destaquen en el ámbito de transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.
- El Comité Coordinador del SNA tiene la responsabilidades de definir los instrumentos que coordinen los sistemas locales; diseñar y promover políticas de fiscalización, control de recursos, prevención, control y disuasión de faltas administrativas y actos corruptos y las causas de ellos; establecer los mecanismos que permitan la preservación, intercambio, suministro y actualización de datos e información generados por las instituciones competentes en los tres órdenes de gobierno; definir principios que permitan la eficaz coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno; realizar un informe anual de avances, resultados y políticas emprendidas para el logro de objetivos (Artículo 113).

La reforma por la que se crea el SNA también señala que las entidades federativas deben encargarse de la creación de los sistemas anticorrupción locales para tener vínculos transversales en todo la administración pública del país, y combatir la corrupción de forma más organizada. Entre otras implicaciones generadas del SNA destaca la ampliación de facultades de la ASF, ya que su competencia para promover responsabilidades se elevada a rango constitucional para que pueda sancionar a servidores públicos y a particulares; asimismo la ASF puede realizar auditorías en tiempo real cuando el ejercicio fiscal este siendo ejecutando o en ejercicios anteriores, además cuenta con mayores atribuciones para a vigilancia de los recursos federales destinados a estados, municipios y fideicomisos públicos y privados. El nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa contará con plena autonomía y tendrá atribuciones que le permiten imponer

sanciones a servidores públicos y particulares que incurran en faltas administrativas graves (Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz, 2015, min. 2:12-3:16).

3. Resultados de México en materia de transparencia

A lo largo de los años, se han ideado diversos instrumentos para intentar medir qué tan transparentes son los gobiernos. El Índice de la Percepción de la Corrupción es uno de ellos y seguramente el más importante, pues tiene un gran prestigio a nivel mundial por evaluar la corrupción en los países del mundo entero, y es elaborado por Transparencia Internacional.

Los resultados que ha tenido México son el reflejo de una transparencia deficiente. Por ejemplo, en 2002, con la entrada en vigor la Ley Federal de Transparencia, obtuvo una puntuación de 36 en el índice de Transparencia Internacional, lo cual podría entenderse como el resultado de la iniciación de las instituciones en la materia, en la ejecución de mecanismos, la adaptación de los servidores públicos o incluso de la aceptación de las implicaciones que tenía la transparencia en la gestión pública, sin embargo. Con el paso de los años, las puntuaciones fueron persistiendo en niveles bajos, como se ve en la figura 4.



Fuente: elaboración propia con base en Transparencia Internacional (2016).

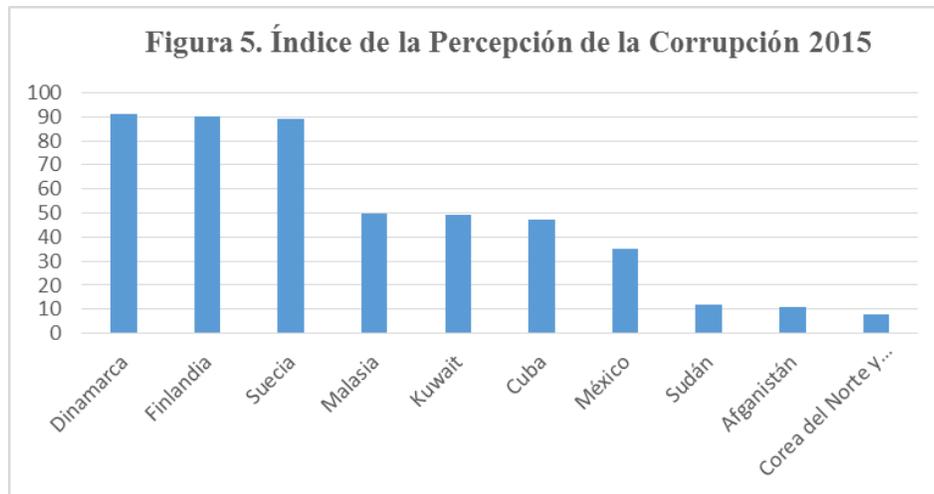
De los años 2002- 2004 la puntuación se conservó en 36, la más alta que ha obtenido México, empieza a decaer hasta llegar a 30 en 2011. Se considera que de 2002 a 2005 las puntuaciones eran las más altas que ha tenido el país, por el contexto de la entrada en vigor de la Ley Federal, la creación de los órganos garantes y las legislaciones estatales. De los años 2007-2008 el alza de la puntuación es por la reforma de 2007, ya que México trabajó en su diseño legislativo y el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información.

En 2012-2014, con la nueva alternancia en el ejecutivo federal, entró un nuevo paquete de reformas, entre ellas la de transparencia que culmina en 2014. Para 2014, México se ubicó en el lugar 103 de 175 países en el índice de Transparencia Internacional, el país mejor evaluado fue Dinamarca con 92 puntos, mientras que México compartía ubicación con Bolivia, Moldavia y Níger. En los índices 2014 y 2015, México se ubica en la última posición entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). De igual forma, México ocupa la antepenúltima posición en el G20 (ver tabla 13).

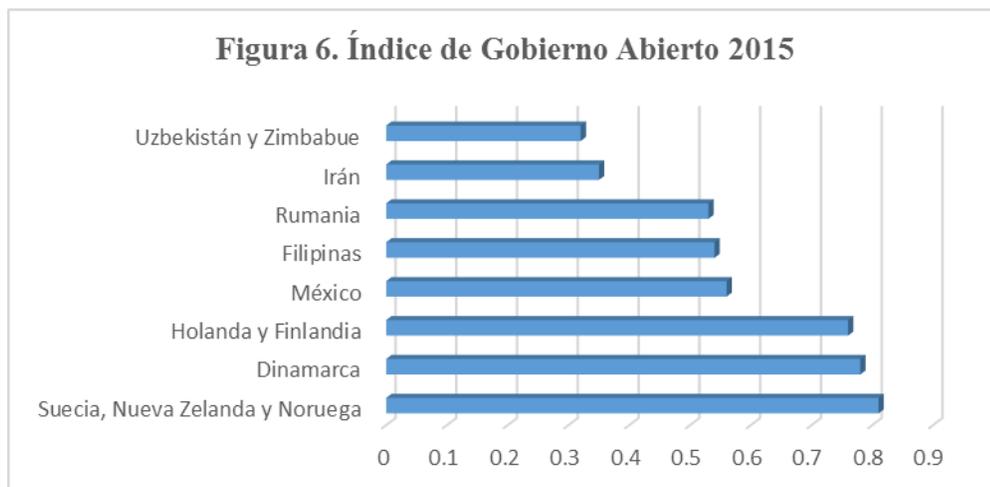
Tabla 13. Posición de México en América, G20 y OCDE		
Bloque	No. integrantes	Posición de México
América	26	15
G20	19	17
OCDE	34	34
Fuente: elaboración propia con base en Transparencia Mexicana (2015).		

Para el año 2015, México ocupa la posición número 95 en el Índice de Percepción de la Corrupción, compartida con Armenia, Filipinas y Malí, con una puntuación de 35/100, es en este año cuando se promulga la Ley General de Transparencia. Dinamarca encabeza el listado con una puntuación de 91/100. Sudán, Afganistán, Corea del Norte y Somalia ocupan las últimas posiciones del índice (IPC, 2015) (ver figura 5).

Otro estudio destacado a nivel mundial es el Índice de Gobierno Abierto (IGA), elaborado por el Proyecto Mundial de Justicia (WJP por sus siglas en inglés). El IGA realiza una medición a los países y los clasifica según las ponderaciones de cuatro dimensiones que son: información pública de leyes y datos del gobierno, derecho de acceso a la información, participación ciudadana y eficacia de mecanismos de queja. La figura número 6 muestra algunos de los resultados internacionales del IGA (2015).



Fuente: elaboración propia con base en el Índice de Percepción de la Corrupción (2015).



Fuente: elaboración propia con base en World Justice Project (2015).

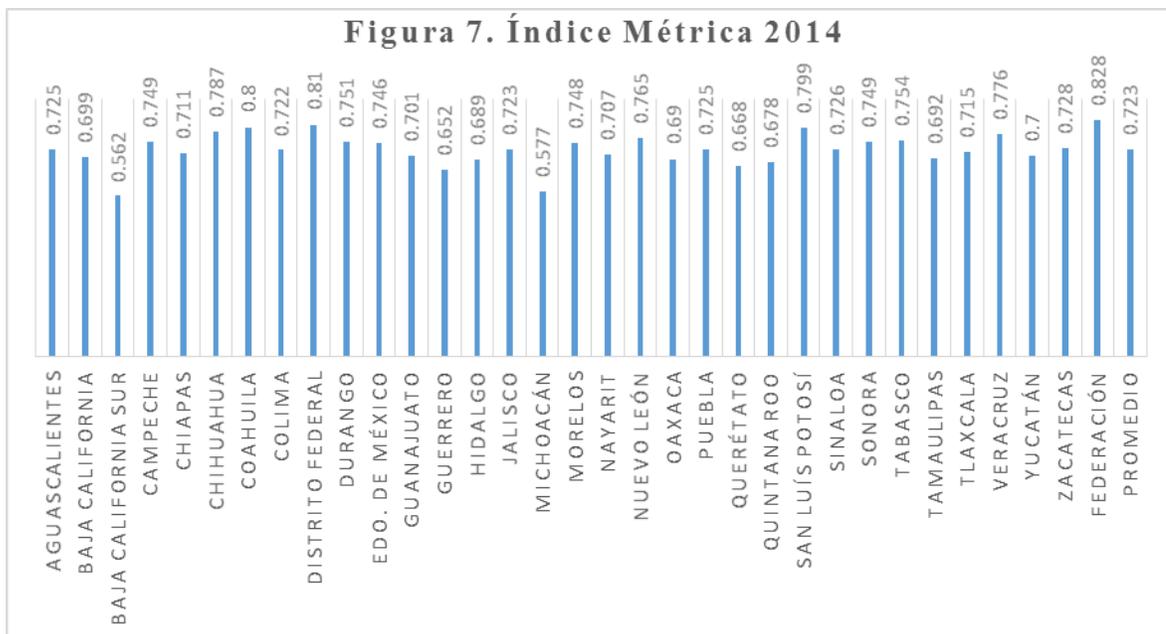
De acuerdo con este índice, Suecia, Nueva Zelanda y Noruega comparten la primera posición, como los países con los gobiernos más abiertos. El promedio de los resultados de México en las dimensiones dio 0.56/1; la dimensión más destacada es la de mecanismos de quejas, con 0.62/1, y la menos información sobre leyes y datos del gobierno con 0.43/1.

Lo anterior se relaciona con los resultados mexicanos en la Métrica de la Transparencia (2010) en donde se asigna una calificación a cuatro dimensiones que reflejan la situación de la transparencia. Se puede apreciar que de las 32 entidades: ocho tienen dos calificaciones reprobatorias y dos aprobatorias; cuatro tienen tres reprobatorias y una aprobatoria; catorce tienen tres aprobatorias y dos reprobatorias; y cinco tienen las cuatro aprobatorias. Cabe destacar que en

estos dos últimos apartados en donde tienen tres o cuatro calificaciones aprobatorias, dieciocho varían mucho o son apenas aprobatorias, con excepción del D.F. que aprueba todas satisfactoriamente, por último, solo hay una entidad que reprueba las cuatro.

Los resultados de 2010 y 2014 de la Métrica de la Transparencia son similares, revelan mala calidad de la información brindada a la sociedad y discrepancias en el ejercicio del derecho de acceso a la información, variando por entidad y los sujetos obligados a quienes se les pide la información, aunque se supone que el sistema está homologado. En los cuatro años de distancia de un estudio a otro existieron avances en la calidad de las legislaciones y en los portales, pero retrocesos sustantivos en usuario simulado y capacidades institucionales de los órganos garantes, lo que comprueba que la calidad de las leyes o el incremento de ellas no es garantía de mejora en el desempeño. La figura 7 representa el promedio obtenido en la métrica 2014 por las entidades federativas de México.

Las puntuaciones de las entidades federativas en la Métrica de la Transparencia se encuentran entre 0.562 y 0.81, no hay puntuaciones menores a 0.5, pero tampoco las hay mayores a 0.9. El Distrito Federal encabeza esta lista; Coahuila figura en segundo lugar, lo cual resulta sorprendente porque es un estado que ha enfrentado numerosos casos de corrupción e investigaciones sobre lazos con el narcotráfico, solamente en la gestión del ex gobernador Humberto Moreira (2005- 2011) la deuda del estado ascendía a 3 mil millones de dólares (Secretaría de la Función Pública, 2015), pero ocupa esa posición por la adecuación realizada a su Ley Estatal de Transparencia, tal como lo reflejan las dimensiones de la evaluación, en normatividad 0.933, en portales 0.867, en usuario simulado 0.74, en órgano garante 0.877 y en sujeto obligado 0.588, la dimensión más alta es normatividad, evidentemente por la homologación de la ley. En una esfera más general, Transparencia Internacional (2015) señala que México pudo mejorar su puntuación mundial en el Índice de la Percepción de la Corrupción 2015 por algunos avances, pero destaca que no fue posible por los casos de Coahuila, Ayotzinapa, la Casa Blanca, Oceanografía, OHL y otras acusaciones de corrupción hacia los ex gobernadores de Aguascalientes, Guerrero, Nuevo León, Sonora y Tabasco.



Fuente: elaboración propia con base en la Métrica de la Transparencia (2014).

Además de ello, en los estudios que se han realizado se demuestran las carencias del sistema de transparencia y el acceso a la información pública en México. Hay evidencia de malas prácticas que limitan el derecho de la ciudadanía a conocer y visualizar la información, estas se encuentran en el proceso de solicitar información y en las respuestas obtenidas, generalmente se presentan obstáculos en la presentación de las solicitudes, en la entrega de la información, equivocaciones, formalismos y negativas para entregarla (Cejudó y Zavala, 2011, pp. 17-21).

4. Críticas y opiniones sobre sistema de transparencia en México

La aprobación de la Ley General de Transparencia promueve mayor apertura de información y transparencia de los sujetos obligados, sin embargo, existen espacios de opacidad en esta legislación que han sido criticados por diversos sectores de la sociedad civil. Estas críticas y opiniones destacan por tratarse de aspectos relevantes dentro de una ley de reciente creación que promueve la transparencia pero que deja un amplio margen de decisiones a los poderes encargados de promover esta legislación, el ejecutivo y el legislativo.

Dentro de la ley general, se señala que los diputados y senadores deben rendir cuentas de los ingresos que obtienen procedentes de las remuneraciones, prestaciones, bonos y dietas, lo cual permite mayor transparencia en las cámaras, pero esto se diseñó para ocurrir después de un programa de reorganización financiera interna, es decir cuando entrara la nueva legislatura, lo cual hace suponer que la legislatura en turno tomó este tiempo para organizar las cuentas y esclarecerlas si fuera el caso. El diputado Danner González de Movimiento Ciudadano refirió que este periodo fue articulado deliberadamente para hacer cuadrar los recursos financieros y que los legisladores solo son transparentes en discursos, ya que incluso señaló la existencia de corrupción en los recursos de subvenciones extraordinarias (CNN, 17 de abril de 2015).

Con respecto a los recursos de revisión, se estableció que el consejero jurídico de la Presidencia de la República será la única autoridad competente para interponerlos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si se trata de temas relevantes para la seguridad nacional. Las críticas se fundamentan en considerar que existe un apego de justificar mucha información amparándose en esta cuestión de seguridad, incluso las confrontaciones en los recursos de revisión entre el consejero y el INAI darían debates públicos muy grandes al tratar de ver que es lo que se oculta y las razones de ello. Asimismo, la información reservada por razón de interés público desata mayores críticas pues algunos legisladores del PRD afirman que toda la información es de interés público por lo que tiene que caracterizarse con apertura y no reserva (Hernández, 2015, párr. 3-5).

Actualmente una de las mayores exigencias ciudadanas es que la clase política, y en general los servidores públicos, realice su declaración patrimonial, la cual la ley regula pero deja a libre voluntad al no contemplarla como obligatoria (Durán, 2015, párr. 1-9). Esto constituye la base para el proyecto Iniciativa Ciudadana Ley 3 de 3, realizada por diversos sectores de la sociedad civil, en su mayoría organizaciones, y que tiene como objetivo crear la Ley General de Responsabilidades Administrativas por medio de 120 000 firmas para enviar al Congreso de la Unión. La iniciativa establece que todos los funcionarios deben hacer de conocimiento público tres declaraciones:

- Declaración patrimonial, es decir la información de bienes muebles e inmuebles, inversiones financieras y adeudos.

- Declaración de intereses, información de las actividades que ha desempeñado y relaciones que puedan influir en el ejercicio de sus funciones actuales, para evitar un conflicto de intereses.
- Declaración fiscal, para comprobar que el servidor ha cumplido con el pago de sus impuestos (Ley 3 de 3, 2016, párr. 1-3).

Además de ello, la iniciativa determina formas de conductas éticas tanto para los servidores públicos como para los entes privados en relación con el Estado, además de señalar sanciones para aquellos que cometan actos de corrupción. De igual manera este proyecto argumenta la corresponsabilidad entre la sociedad civil y el sector público y privado para generar una nueva cultura de legalidad, transparencia, y denuncia (López, 2016, párr.6).

De la ley general, resalta también que la información sobre casos de violaciones graves a los derechos humanos no puede considerarse como reservada, lo cual significa que debe estar disponible para cualquier ciudadano en el mismo sentido que es de interés público. Pese a esto queda un espacio legal de opacidad que no señala cómo y quién será quien clasifique este tipo de información, lo cual genera incertidumbre y desacuerdos para catalogar cierta información como violación grave de derechos humanos o violación no grave, además de que se trata de una cuestión bastante subjetiva. La diputada perredista Daniela Díaz Magaña señala que un ejemplo claro de esto es el caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa, ocurrido en septiembre de 2014, puesto que la información se reservó por que la Procuraduría General de la República no consideró este hecho como violación grave de derechos humanos (Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 17 de septiembre de 2015).

El escenario actual que ostenta la transparencia en México con la última reforma y legislaciones, permite referir que las estructuras institucionales se han ampliado con el fin de garantizar el derecho a la información y en general un sistema de rendición de cuentas. El SNA tiene como objetivo articular una estrategia en la que converjan las instituciones judiciales, administrativas y de fiscalización, con el fin de prevenir y evitar irregularidades o actos de corrupción. El SNT por su parte, debe monitorear y facilitar el escenario idóneo para el cumplimiento de la transparencia como una política pública transversal. Se considera que ambos sistemas están diseñados para tener un impacto estructural, ya que las instituciones integrantes existían antes de ello y se supone el hecho de que tienen que colaborar en una mecánica

transversal, por lo que no deben existir sistemas institucionalizados para que esto suceda (Portal, 2015, párr.4).

Los alcances del SNT tienen la meta de transparentar a todos los sujetos obligados y actos de autoridad del país en un ambiente de fortalecimiento de la rendición de cuentas. Lo anterior representa que la gestión pública puede ser visualizada por cualquier ciudadano, organización civil y medios de comunicación, para que de esta forma se refuercen las relaciones civiles con el gobierno y se entablen mejores niveles de gobernanza y democracia participativa. En los temas de corrupción y transparencia la participación tiene una importante base en instituciones más capacitadas, mecanismos y canales técnicos efectivos para abordar los temas con la ciudadanía, y no únicamente instituciones que ostenten protocolos ciudadanos que se quedan en el formalismo y no se materialicen en la práctica. Asimismo destaca el hecho de que el SNT tiene la obligación de establecer nexos con la ciudadanía para la toma de decisiones, evitando ser creado para convertirse en una institución más que no representa intereses sociales y que se encuentra distante de las personas. Contrariamente, el SNT debe ser una instancia con apertura a demandas, con decisiones consultadas que permitan que la opinión del tejido social mexicano sea parte del ejercicio de la función pública del gobierno (Cerón, 2015, párr. 10-13).

El SNA debe realizar un informe anual sobre sus actividades, en el cual puede emitir recomendaciones a las instituciones y autoridades competentes, sin embargo, la Ley General de Transparencia precisa que no serán vinculantes, es decir que a pesar de los esfuerzos por emitir sugerencias y propuestas realizados por un sistema que fue creado para mejorar los niveles de transparencia no habrá obligatoriedad de materializados en las instituciones. Al no obligar constitucionalmente a las autoridades y en general a la administración pública a considerar y articular mecanismos para implementar las recomendaciones, deja a merced de la voluntad política y administrativa la toma de acciones en un margen de discrecionalidad, el cual se ha demostrado no ser el más eficaz (Artículo 13).

Lo mismo sucede con los consejos consultivos de los órganos estatales, que a pesar de estar integrados por personas expertas en la materia, o al menos es el requisito establecido en la ley general, no existe vinculación de las opiniones o recomendaciones que emita hacia los órganos. Este caso destaca aún más que el del SNA, ya que en los consejos consultivos hay presencia de sector civil al integrar miembros de la comunidad o de la academia que pueden

conocer los presupuestos, asignaciones y comparaciones, así como opinar sobre los próximos ejercicios fiscales del órgano garante (Artículos 47 y 48).

Pese a que las reformas representan un esfuerzo concentrado de diversos sectores, no son suficientes para el alcance de los niveles de transparencia y acceso a la información pública. En el caso de las legislaciones estatales persisten los rezagos y deficiencias, por lo que se considera que el mayor reto en esta materia se encuentra en las entidades federativas, pues son las encargadas de implementar directa y eficazmente las condiciones que permitan un entorno de menor opacidad (Milenio, 04 de mayo de 2015).

De acuerdo con Fundar (2015) las entidades federativas deben mejorar la designación de los representantes de los órganos garantes, ya que al estar dotados de autonomía constitucional se enfrentan al hecho de ser realmente autónomos en cuanto a gestión y toma de decisiones. Asimismo señala la necesidad de reconocer en las leyes estatales el derecho de acceso a la información, ya que solo algunas lo tienen contemplado. Igualmente se plantea la urgente integración de los nuevos sujetos obligados dispuestos en la ley general, así como establecerles la obligación de documentar todos los actos de sus funciones, responsabilidades y facultades.

Cabe destacar que resulta muy importante la labor de los congresos locales para armonizar las legislaciones en materia de transparencia con la ley general, es decir que debe existir una concordancia íntegra en el contenido de estas leyes locales y, sobre todo, emitir acciones que garanticen la transparencia y acceso a la información pública.

CAPÍTULO III. LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

En este capítulo se aborda el estado en el que se encuentran la transparencia y el acceso a la información pública en Quintana Roo. Se realiza a través de cuatro apartados. El primero contextualiza el surgimiento de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo. El segundo describe las instituciones estatales involucradas en el sistema de transparencia local. El tercero, presenta los resultados de las evaluaciones de acuerdo con el modelo de análisis de la Métrica de la Transparencia 2014 a partir de entrevistas, análisis de documentos oficiales, solicitudes de información y observaciones de portales web oficiales. El último presenta una serie de recomendaciones finales basadas en los aspectos que los sujetos obligados estudiados incumplen o cumplen de manera parcial.

1. Surgimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo

Después de la aprobación unánime de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 30 de abril del 2002, y de la consecuente publicación de la misma el 11 de junio del mismo año, las entidades federativas tenían el deber constitucional de crear las legislaciones locales. En el estado de Quintana Roo, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue aprobada en mayo del 2004 en un contexto que formó parte del mandato presidencial de Vicente Fox, el cual dio un nivel de importancia muy elevado a la transparencia y a la apertura gubernamental, pues estas fueron parte de las promesas que abanderaron su campaña política como candidato a la Presidencia de la República.

En el orden estatal, la gubernatura estaba a cargo de Joaquín Hendricks Díaz, cuya gestión comprendió de 1999 a 2005. Desde la presentación del plan de gobierno en 1999, Hendricks señaló que habría mecanismos de vigilancia del servicio público, y que se fomentaría una cultura

participativa basada en la información, cuya finalidad sería cumplir con el ejercicio de las funciones administrativas según los preceptos constitucionales (Plan Básico de Gobierno 1999-2005, 1999, pp. 13-14).

Este mismo documento de gobierno, contenía una propuesta llamada Reforma Administrativa del Gobierno, la cual se dividía en dos apartados. El primero se denominó Modernización del Ejercicio de la Autoridad y del Servicio Público, del cual las principales líneas de acción respondían a la creación de comités ciudadanos que supervisarán la ejecución y el avance de las obras públicas; investigar las formas de simplificar los trámites de la administración pública ofreciendo información a través de internet, fax, teléfono y folletos; establecer áreas de control en las dependencias para evaluar los resultados de los programas ejecutados, así como un sistema de evaluación físico financiero para detectar posibles irregularidades y la difusión de las estadísticas de ambos; por último, la creación de un órgano estatal de control y fiscalización que regule y evalúe a las dependencias colaborando con propuestas de correcciones y que determine las responsabilidades o sanciones su fuera el caso (Plan Básico de Gobierno 1999-2005, 1999, pp.109-112).

El segundo apartado se denominó Desarrollo Informático, y la principal línea de acción, era desarrollar un sistema integral de información para otorgar servicio de entrega de documentos a la ciudadanía que le permitan mejorar la toma de decisiones. El contenido del plan de gobierno de Hendricks Díaz no hablaba claramente del concepto de transparencia, sin embargo, las ideas plasmadas argumentan las mismas nociones y objetivos de apertura gubernamental, control ciudadano, mecanismos de fiscalización y formas de acceso a la información (Plan Básico de Gobierno 1999-2005, 1999, pp. 112-113).

En el sexto y último informe de gobierno de Hendricks, 2004-2005, se destacó en el apartado de Nueva Vida Política y sub apartado Acción Legislativa, que en congruencia con las políticas entabladas por el gobierno Federal y con los preceptos constitucionales sobre el derecho de acceso a la información y rendición de cuentas, se aprobó y publicó la ley estatal de transparencia, y se crearon el ITAIPQROO y las unidades de transparencia. Asimismo se informó la implementación del Proyecto de la Red Nacional de Municipios por la Transparencia, el cual incorporó a los entonces ocho municipios del estado para el fortalecimiento y promoción de una cultura de participación ciudadana en el quehacer gubernamental por medio de acciones

concretas adaptadas a cada municipio (Sexto Informe de Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2005, pp.10, 233 y 247).

En este mismo contexto de 2004, en el Congreso del estado se encontraba en turno la X Legislatura integrada por veinticinco diputados de cinco partidos políticos, el Revolucionario Institucional, Acción Nacional, el de la Revolución Democrática, el Verde Ecologista de México y Convergencia, tal como se aprecia en la tabla número 14.

Tabla 14. Integrantes de la X Legislatura del estado de Quintana Roo 2002-2005		
Diputado	Partido	Distrito
Dip. Rosario Ortiz Yeladaqui	PRI	I
Dip. Carlos Gutiérrez García	PRI	II
Dip. Francisco Javier Díaz Carvajal	PRI	III
Dip. Gildardo Palacios Herrera	PRI	IV
Dip. Juan Manuel Herrera	PRI	V
Dip. Pedro Enrique Pérez Díaz	PRI	VI
Dip. Elizama Be Cituk	PRI	VII
Dip. Javier F. Zetina González	PRI	VIII
Dip. Sergio López Villanueva	PRI	IX
Dip. Gabriela M. Rodríguez Gálvez	PRI	X
Dip. Pablo de J. Rivero Arceo	PRI	XI
Dip. María G. Novelo Espadas	PRI	XII
Dip. Mildred C. Ávila Vera	PRI	XIII
Dip. Manuela del Socorro Godoy González	PRI	XIV
Dip. Secundino Eladio Cab Uicab	PRI	XV
Dip. Landy Noemí Espinosa Suárez	PAN	Plurinominal
Dip. Rogelio Márquez Valdivia	PAN	Plurinominal
Dip. Plácido Acosta García	PAN	Plurinominal
Dip. Héctor Gerardo Ortega Contreras	PRD	Plurinominal
Dip. Román Guzmán González	PRD	Plurinominal
Dip. María Eugenia Córdova Soler	PRD	Plurinominal
Dip. Marisol Ávila Lagos	PVEM	Plurinominal
Dip. Francisco César Armando Pimentel	PVEM	Plurinominal
Dip. Jorge Omar Polanco Zapata	Convergencia	Plurinominal
Dip. Roberto Erales Jiménez	Convergencia	Plurinominal

Fuente: elaboración propia con base en Congreso del Estado de Quintana Roo (2002).

El PRI tenía mayoría en el Congreso ocupando los quince distritos de elección popular, mientras que los diez espacios plurinominales se encontraban divididos entre el PAN, PRD, PVEM y Convergencia. Mientras que el Presidente de la República era del PAN, en el Congreso del estado únicamente tres diputados de veinticinco pertenecían a este partido, lo cual no representó una limitación política para la aprobación de la ley estatal.

El 19 de junio de 2002 fue presentada en el Congreso del estado la iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del Estado de Quintana Roo por los Diputados Rogelio Márquez Valdivia, Landy Noemí Espinosa Suárez y Plácido Acosta García, integrantes de la fracción parlamentaria del PAN. Consecuentemente, el 27 de abril del 2004 se presenta la iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo por los diputados integrantes de la Comisión de Concertación y Prácticas Parlamentarias de la X legislatura (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2009, p.148).

Ambas iniciativas siguieron el proceso legislativo, y con la finalidad de ser estudiadas, discutidas y dictaminadas fueron turnadas por la diputada Gabriela Margarita Rodríguez Gálvez, Presidenta de la mesa directiva, a las comisiones de estudios de la administración pública y de puntos legislativos, las cuales se integraban como puede verse en la tabla 15.

Tabla 15. Integración de las comisiones de estudios de la administración pública y de puntos legislativos de la X Legislatura del Congreso de Quintana Roo		
Comisión	Estudios de la administración pública	De puntos legislativos
Presidente	Dip. Jorge Omar Polanco Zapata	Dip. Marcelino Villafañá Herrera
Integrantes	Dip. Elizama Be Cituk Dip. Ma. Eugenia Córdova Soler Dip. Pablo de J. Rivero Arceo Dip. Gildardo Palacios Herrera	Dip. Pedro Enrique Pérez Díaz Dip. Pablo De J. Rivero Arceo Dip. Ma. Eugenia Córdova Soler Dip. Gildardo Palacios Herrera

Fuente: elaboración propia con base en Congreso del Estado de Quintana Roo (2004).

El resultado del trabajo de las comisiones fue la unificación de las dos iniciativas en una sola, pues los objetivos resultaron entrelazados y coincidían en las formas de establecer una legislación que sea garante de transparentar la gestión pública, tales como proveer los medios para que cualquier persona pueda obtener documentos a través de procesos sencillos y expeditos, difundir la información de los sujetos obligados, consolidar el sistema democrático, elevar los índices de participación ciudadana, proteger los datos personales, adoptar el principio de la publicidad y de la información como bien público, favorecer la rendición de cuentas, organizar y

manejar los documentos eficazmente, y contribuir a la democratización y la estabilidad de un Estado de derecho (Diario de debates, 11 de mayo de 2004, pp. 7-9).

El nuevo documento fue nombrado Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, integrado por 101 artículos divididos en cinco títulos, así como por ocho artículos transitorios y uno de dictamen. El objetivo general responde a la misma esencia de las iniciativas, garantizar la transparencia y el acceso a la información, y se precisan los sujetos obligados, la clasificación de la información, lo relativo a la protección de datos personales e información reservada, el procedimiento y los requisitos para acceder a la información, el establecimiento de un órgano autónomo cuya instancia máxima sea una junta de gobierno, la creación de las unidades de vinculación y los medios de impugnación (Diario de debates, 11 de mayo de 2004, pp. 11-15).

Luego de presentarse las modificaciones al proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, algunos diputados intercambiaron puntos de vista. María Eugenia Córdova Soler (PRD) presentó la aprobación de la modificación a los artículos transitorios 2º, 3º, 5º y 6º, en los que proponía anticipar las fechas para la elección de los consejeros de la junta de gobierno del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública, también para la creación de las unidades de vinculación, para hacer pública la información de oficio y para poder ejercer el derecho de acceso a la información. La legislatura desechó esto con tres votos a favor y veintidós en contra (Diario de debates, 11 de mayo de 2004, pp. 50-53). Por otra parte, Gerardo Ortega Contreras (PRD) señaló que la gestión pública debía ser por sí sola transparente y honesta, sin que tuviera que existir una legislación al respecto, sin embargo, sostuvo que la ley representaba un avance muy significativo, pero que las disposiciones que de ella emanaran no serían claras, pues las unidades de vinculación tendrían un margen de discrecionalidad amplio, como ocurre en un sistema político como el local, al que calificó como corrupto, e incluso acusó a los diputados priistas de la legislatura de limpiar y tapar los malos manejos de recursos del entonces gobernador Joaquín Hendricks Díaz (Diario de debates, 11 de mayo de 2004, pp. 53-55). Rogelio Márquez Valdivia (PAN) únicamente felicitó a las cinco fracciones parlamentarias por la colaboración y trabajo realizado. Por su parte, Marcelino Villafaña Herrera, suplente de Rosario Ortiz Yeladaqui (PRI), reiteró la necesidad de contar con una legislación que obedezca a la Constitución Política con respecto al derecho de acceso a la información, por lo que afirmó que

el grupo parlamentario del PRI votaría a favor (Diario de debates, 11 de mayo de 2004, pp.55-58).

El dictamen de ley se sometió a votación en lo general, siendo aprobado por unanimidad, es decir con veinticinco votos, mientras que la votación en lo particular se aprobó con veintidós votos a favor y tres en contra de la fracción parlamentaria del PRD. Este dictamen fue enviado a la comisión de corrección y estilo para la elaboración de la minuta de decreto de ley, la cual fue leída el 13 de mayo del mismo año y aprobada por unanimidad, por lo que todos los diputados se pusieron de pie y la Presidente señaló que la Honorable X Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo decretaba la aprobación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo (Diario de debates, 13 de mayo de 2004, pp. 57-58).

Luego del proceso correspondiente, el decreto se turnó al titular del Poder ejecutivo, de tal forma que el 31 de mayo de 2004 la ley con decreto número 109 se publica en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo en una publicación extraordinaria, tomo II, y época sexta, por lo que consecuentemente el 1 de junio de 2004 entra en vigor la ley en el estado (Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo, 31 de mayo de 2004, p.2).

2. Sobre las instituciones de transparencia y acceso a la información pública en Quintana Roo

2. 1. Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo (IDAIPQROO)

La ley de transparencia del estado de 2004 disponía la creación de un órgano local garante de transparencia y acceso a la información, que contara con un órgano colegiado de dirección denominado junta de gobierno, integrada por un consejero presidente y dos consejeros vocales. El proceso de designación de consejeros sería por mayoría calificada en la Legislatura o comisión permanente correspondiente en el Congreso del estado. El grupo parlamentario del PRI propuso

entre otros candidatos a Carlos Alberto Bazán Castro, quien ocuparía el cargo de Presidente, mientras que los vocales seleccionados fueron Enrique Norberto Mora Castillo, igualmente propuesto por el grupo priista, y Sandra Verónica Ramírez Sandoval, por el grupo de Convergencia (Macías, 2005, p. 19).

El 29 de julio de 2004 inicia labores el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAI PQROO), el cual luego de la creación de Ley General de Transparencia derivada de la reforma promulgada el 7 de febrero de 2014 por el Presidente Enrique Peña Nieto, se denomina Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo (IDAI PQROO). El IDAI PQROO afirma ser un órgano público autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía técnica y de gestión e independencia funcional y financiera, así como capacidad para ejercer su presupuesto y organizarse internamente. Como objetivos principales tiene la promoción del ejercicio del derecho de acceder a información, la resolución de negativas de información, la protección de datos personales y el fomento de una cultura de transparencia y legalidad. Tiene como misión garantizar a la sociedad quintanarroense el derecho a la información y la protección de los datos depositados en los sujetos obligados, mediante principios rectores y profesionalismo, mientras que la visión es ser el instituto que consolide el derecho de acceso y la protección de datos en el sistema político local por medio de la apertura y la participación ciudadana (Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo, 2016, párr. 1-3).

Hasta octubre de 2016 la junta de gobierno se encuentra integrada por el Consejero Presidente José Orlando Espinosa Rodríguez; y por las Consejeras Ciudadanas Cintia Yrazu de la Torre Villanueva, y Nayeli de Jesús Lizárraga Ballote. En las reuniones de la junta comparece una secretaria ejecutiva electa por los Consejeros a propuesta del Presidente, actualmente es Aida Ligia Castro Basto (Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo, 2015, párr. 5).

De acuerdo con la ley estatal de transparencia, el instituto tiene las siguientes funciones:

- Asumir los ordenamientos que les resulten aplicables derivados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado libre y Soberano de Quintana Roo, la ley general y la ley estatal de transparencia.
- Vigilar el cumplimiento de la ley de transparencia del estado.

- Conocer y resolver los recursos de revisión que se interpongan contra los actos y resoluciones dictados por los sujetos obligados, y tener acceso a la información clasificada objeto de los recursos de revisión, a fin de determinar la procedencia de su clasificación.
- Imponer las medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones.
- Presentar petición fundada y remitir al Instituto Nacional, los recursos de revisión que sean de competencia estatal, pero que por su interés y trascendencia ameriten que los conozca dicha autoridad nacional en ejercicio de su facultad de atracción.
- Promover, difundir y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales, promover la cultura de la transparencia en el sistema educativo y establecer políticas de transparencia.
- Capacitar a los servidores públicos y brindar apoyo técnico a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información, y la protección de datos personales, así como suscribir convenios con los sujetos obligados que propicien la publicación de información en el marco de las políticas de transparencia proactiva.
- Coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a la información, así como en los medios de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas y formatos accesibles para personas con discapacidad.
- Garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho de acceso a la información.
- Interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por la Legislatura local, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales; elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia.
- Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la ley general, la ley estatal y en las demás disposiciones aplicables.
- Promover la igualdad sustantiva, la participación y colaboración con organismos internacionales, en el análisis y mejores prácticas en la materia.
- Fomentar los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica.

- Emitir recomendaciones a los sujetos obligados para diseñar, implementar y evaluar acciones de apertura gubernamental que permitan orientar las políticas internas en la materia.
- Llevar a cabo la vigilancia de las obligaciones de transparencia de información, de conformidad con las acciones y procedimiento de verificación, establecido en la ley estatal.
- Desarrollar, administrar, implementar y poner en funcionamiento la plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la ley estatal y general, para los sujetos obligados.
- Contribuir con la armonización de la contabilidad gubernamental, mediante la vigilancia del cumplimiento, por parte de los sujetos obligados, de la obligación de publicar en sus sitios de internet, la información financiera que generen, produzcan, administren, manejen, archiven o conserven, en términos de la ley general.
- Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial, así como los plazos para la rendición de informes.
- Determinar si una solicitud de información se ubica en el supuesto de excepción para dar acceso a la información, tratándose de la investigación de delitos, dentro de las averiguaciones previas y carpetas de investigación relacionadas con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.
- Promover en la sociedad el conocimiento, uso y aprovechamiento de la información pública, así como la capacitación y actualización de los servidores públicos en la cultura de acceso a la información pública y protección de datos personales, a través de cursos, seminarios, talleres y cualquier otra forma de enseñanza que se considere pertinente.
- Recibir fondos de organismos nacionales e internacionales para el mejor cumplimiento de sus atribuciones.
- Autorizar la práctica de auditorías externas para vigilar la correcta aplicación de sus recursos, así como la suscripción de convenios y contratos a efecto de promover el adecuado cumplimiento de la ley estatal.
- Proponer a las autoridades educativas competentes la inclusión en los programas de estudio de contenidos que versen sobre la importancia social del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, e impulsar conjuntamente con instituciones de educación superior, la investigación, difusión y docencia sobre el tema.

- Realizar los estudios e investigaciones necesarios para el buen desempeño de sus atribuciones, y colaborar con el Archivo General del Estado (AGE) en la elaboración de listados o catálogos y conservación de los documentos.
- Aprobar el proyecto de presupuesto de egresos del instituto, y remitirlo al titular del Poder Ejecutivo del Estado para que lo incluya en el proyecto de presupuesto de egresos del estado y designar a los servidores públicos a su cargo.
- Acordar la ampliación de los períodos de reserva de la información que tenga tal carácter, en los términos de la ley estatal.
- Expedir su reglamento interior y demás normas internas de funcionamiento.
- Realizar reuniones y foros anuales de carácter público para discutir la aplicación y alcances de la ley estatal.
- Celebrar reuniones de trabajo con los titulares de las unidades de transparencia, con la finalidad de coordinar, implementar y mejorar acciones dirigidas al fortalecimiento del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.
- Recibir los informes de trabajo de los sujetos obligados, hacer del conocimiento del órgano interno de control del sujeto obligado la resolución de los recursos de revisión en los que se presuma responsabilidad por parte de un servidor público, así como certificar a los titulares de las unidades de transparencia (Artículo 29).

Derivado también de la ley general, la ley estatal señala en su homologación de 2016 que el IDAIPQROO contará con un consejo consultivo que le servirá de asesoría y apoyo, integrado por cuatro consejeros electos por el voto de dos terceras partes de la legislatura del estado. Estos cargos serán honoríficos, y quienes los ocupen deberán contar con experiencia en el ámbito, perteneciente a la sociedad civil o ser un actor no gubernamental. El consejo consultivo tiene como facultades opinar sobre el programa anual y las formas de trabajo, sobre el proyecto de presupuesto, así como de las asignaciones del mismo; emitir recomendaciones sobre temas relevantes en la materia de su competencia, así como del ejercicio de las funciones, los criterios generales; y podrá proponer programas y acciones de transparencia y acceso a la información; sin que resulten vinculantes al órgano garante ni a los sujetos obligados (Artículo 71).

2.2. Unidades de transparencia y acceso a la información pública del Estado de Quintana Roo

De acuerdo con la ley estatal, las unidades de transparencia son el enlace establecido entre quien solicita información y el sujeto obligado, señalando que las oficinas deben encontrarse en lugares visibles y de fácil acceso a la ciudadanía, pues tienen la responsabilidad de atender a quienes soliciten los documentos e información en general. Las unidades son autónomas en cuanto a gestión ya que deben cumplir con las funciones y objetivos señalados en las legislaciones. Asimismo se señala que los titulares de las unidades deberán certificarse en el instituto estatal, y serán designados por el titular del sujeto obligado correspondiente (Artículos 64 y 65).

Las funciones de las unidades según la ley estatal son las siguientes:

- Recabar, publicar, difundir y actualizar la información, y verificar que las áreas la actualicen periódicamente, así como recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información y darles seguimiento hasta la entrega de la misma.
- Auxiliar y asesorar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información; realizar los trámites necesarios para la atención de las solicitudes; efectuar las notificaciones a los solicitantes; proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes; y llevar un registro y actualizarlo mensualmente con las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos de reproducción y envío.
- Promover e implementar políticas de transparencia proactiva, procurando su accesibilidad; fomentar la transparencia y accesibilidad al interior del sujeto obligado; garantizar las medidas y condiciones de accesibilidad para que toda persona pueda ejercer el derecho de acceso a la información, mediante solicitudes de información.
- Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información pública, elaborar el manual de procedimientos para asegurar la adecuada atención a las solicitudes, elaborar un programa para facilitar la obtención de información.
- Difundir entre los servidores públicos los beneficios del manejo público de la información, así como sus responsabilidades en el buen uso y conservación de esta; proponer al titular del sujeto obligado la concertación de acuerdos con instituciones

públicas especializadas que pudieran auxiliarles a entregar las respuestas a solicitudes de información, en la lengua indígena, braille o cualquier formato accesible correspondiente, en forma más eficiente.

- Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de la ley, compilar los índices de los expedientes clasificados como reservados y actualizarlos de forma semestral (Artículo 66).

De la misma manera, la ley estatal señala que si algún servidor público de algún área de los sujetos obligados se niega a colaborar con la unidad de transparencia, ésta informará de la situación a su superior con la finalidad de que interceda para solicitar que se realicen las acciones que correspondan. Asimismo se menciona que si las negativas de colaboración persisten, la unidad tiene que informarlo a la autoridad que competa para atribuir las responsabilidades o sanciones (Artículo 67).

Las unidades de transparencia de los tres poderes del estado se crearon en el año 2005, primero la del Legislativo, el 28 de enero, luego la del Judicial el 31 de marzo, y por último la del Ejecutivo el 26 de julio. Actualmente los titulares de las unidades y las direcciones web de los portales se conforman como se aprecia en tabla número 16.

Tabla 16. Unidades de transparencia de los poderes del estado de Quintana Roo			
Unidad	Titular	Portal de internet	Creación
Poder Legislativo	José Rafael Beltrán Chim	http://goo.gl/v0XdVU	28 de enero de 2005
Poder Judicial	Raúl Mauricio Pavón Rodríguez	http://goo.gl/bwtN5Q	31 de marzo de 2005
Poder Ejecutivo	Lizett Del Carmen Clemente Handall	http://goo.gl/hqqTgb	26 de julio de 2005

Fuente: elaboración propia con base en la navegación en los tres portales de las unidades de los poderes.

3. Estado de las dimensiones de la transparencia y acceso a la información pública en Quintana Roo

En este capítulo se presentan los resultados de las evaluaciones del modelo adaptado de la Métrica de la Transparencia, específicamente de las dimensiones portales, sujeto obligado y usuario simulado, así como de los respectivos criterios, indicadores y variables.

3.1. Portales

Este apartado consta de dos componentes, el primero es denominado cumplimiento normativo y tiene la finalidad de evaluar los portales de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en Quintana Roo, así como de las unidades de transparencia respectiva. Se realizaron comparaciones de la información publicada en las páginas de los sujetos obligados con lo que la ley de transparencia estatal señala como información pública de oficio, la cual se encuentra en 22 apartados del artículo 15, capítulo tercero, denominado De Las Obligaciones de Transparencia. Se ha considerado la ley estatal de transparencia vigente hasta el 02 de mayo del 2016, puesto que al momento de finalizar esta investigación la nueva ley homologada no había sido publicada en el Periódico Oficial del Estado. Se presentan la información pública de oficio y las condiciones en las que se encuentran los portales. El segundo componente es calidad de la información y se valora con las condiciones en las que se encuentran cuatro criterios esenciales que son Resultado de auditorías, Presupuesto, Informe de actividades y Programas operativos, así como con el estado de los 18 indicadores técnicos ya antes señalados.

3.1.1. Portal del Poder Ejecutivo

El Portal del Poder Ejecutivo fue evaluado el día viernes 13 de mayo del 2016.

- Cumplimiento normativo
 - Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de observancia general, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. Estado: Información completa, cumple con las características de este apartado.
 - Su estructura orgánica, las atribuciones por Unidad Administrativa y la normatividad que las rige. Estado: Información completa, se encuentran señaladas las atribuciones de todas las unidades administrativas, las cuales se

encuentras clasificadas para mejorar su búsqueda, también cuenta con la normatividad.

- El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes hasta el nivel del funcionario de mayor jerarquía, incluyendo su domicilio postal, dirección electrónica y teléfonos oficiales. Estado: Información completa, cumple con datos clasificados de cada unidad administrativa y el directorio.
- La remuneración mensual por empleo, cargo o comisión. Estado: Información incompleta, señala que la información relativa a la remuneración mensual por empleo, cargo o comisión correspondiente a las dependencias y unidades administrativas del despacho del ejecutivo, la concentra Oficialía Mayor, aunque esta es incompleta.
- El domicilio, número telefónico y la dirección electrónica de la Unidad de Vinculación donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información pública. Estado: Información completa.
- Las metas y objetivos de sus programas más relevantes, así como información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión. Estado: información incompleta, cuenta en su mayoría con programas e indicadores de gestión, algunos de estos datos están actualizados hasta 2016, otros hasta 2015 o años anteriores, por lo cual se considera que hay rubros que faltan actualizar y completar.
- Los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos y, en su caso, el monto de los derechos para acceder a los mismos. Estado: Información completa.
- El monto del presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución; en el caso del poder ejecutivo dicha información pública será proporcionada respecto de cada una de sus dependencias y entidades, además informará sobre la situación financiera de dicho poder y su deuda pública. Estado: información completa, actualizada y disponibles hasta el año 2016.
- Los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, cualquiera que sea su destino, así como los informes que dichas personas

deben entregar sobre el uso y destino de éstos. Estado: información incompleta, no está disponible para todas las áreas que integran el sujeto obligado.

- Las enajenaciones de bienes que realicen por cualquier título o acto, indicando los motivos, beneficiarios o adquirentes y los montos de las operaciones. Estado: información incompleta, los datos no están completos y son del año 2015.
- Las contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios. Estado: información incompleta, el portal tiene la mayoría de la información, sin embargo no se le puede valorar como información completa pues hay secretarías del sujeto obligado que no cuentan con la información.
- Los resultados de las auditorías públicas concluidas que se practiquen a los sujetos
- obligados. Estado: información incompleta, se encuentra información general, la cual no es de todas las áreas del sujeto obligado.
- Las reglas para otorgar concesiones, licencias, permisos o autorizaciones, en este caso debe observarse lo dispuesto por el Artículo 16 de esta Ley. Estado: información incompleta, no se encuentran disponibles los datos para todas las áreas del sujeto obligado.
- El padrón de bienes muebles e inmuebles. Estado: información completa, actualizada y clasificada.
- Los contratos de obra pública. Estado: información incompleta, algunos documentos no se han actualizado y algunos no están disponibles.
- Los informes o equivalentes que por disposición legal generen los sujetos obligados. Estado: información incompleta, para el caso de las entidades paraestatales la información se encuentra completa, sin embargo para los informes de las secretarías depositadas en los informes de gobierno existen los rubros que regresan a la página inicial en lugar de direccionar al documento.
- Las iniciativas de ley o decreto que se presenten en la Legislatura del Estado, una vez leídas en Pleno y turnadas a las comisiones legislativas que correspondan; los dictámenes y los acuerdos aprobados en el Pleno; los

decretos legislativos publicados y los Diarios de Debates, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la sesión de que se trate. Estado: información incompleta, disponible sólo hasta 2013.

- Un resumen financiero, respetando la autonomía de los sujetos obligados. Estado: información incompleta, solo hay resúmenes financieros de las secretarías hasta 2013.
- El origen y monto de los ingresos mensuales de los fondos auxiliares especiales que tuviesen o llegasen a tener los sujetos obligados, así como la aplicación de los mismos. Estado: información incompleta, no hay información de todas las secretarías.
- La relación de solicitudes de acceso a la información pública y las respuestas que se les den. Estado: información incompleta, no hay registro de las solicitudes de los años 2011 en adelante, y se señala que de 2010 en adelante se pueden consultar en INFOMEX, pero no hay documentos, solo manda al vínculo del sistema.
- Los acuerdos que clasifiquen la información como reservada o confidencial. Estado: información completa, está publicado el acuerdo que clasifica la información reservada y la confidencial, de fecha de 24 de octubre de 2007, la cual se toma como válida porque hasta la fecha de la revisión de este portal aun no entraba en vigor la nueva ley de transparencia del estado.
- Toda otra información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Estado: información incompleta, hay información útil de algunas áreas y secretarías, pero no se considera como completa porque no están todas.

Luego de la evaluación del contenido del portal se resume que de veintidós apartados, catorce contienen información incompleta o no detallada, ocho contienen información completa y no hay apartados que sin información o con vínculos rotos, tal como puede verse en la tabla 17.

Tabla 17. Resultados de la evaluación de los 22 apartados de la información pública de oficio en el portal del Poder Ejecutivo		
Estado de la información	Apartados	Porcentaje respecto al total
Completa	8	36.36%
Incompleta o no detallada	14	63.63%
Inexistente o con vínculo roto	0	0%
Total:	22	99.99%

Fuente: elaboración propia con base en la evaluación del portal del Poder Ejecutivo de Quintana Roo (13 de mayo de 2016).

El 63% de los apartados tiene información incompleta, mientras que el 36% de los apartados son considerados como completos y óptimos, pues cumplen con las condiciones marcadas en la legislación. De esta forma puede sostenerse que el grado de cumplimiento normativo satisfactorio del portal es del 36% pues es la representación de la información completa y con las características necesarias. Cabe destacar que en este portal no hubo un solo apartado con información inexistente, y que la información incompleta mayormente obtuvo esa ponderación porque le faltaban pocos datos, por los cuales no pudo ser valorada como completa.

- **Calidad de la información**

Para la evaluación de este componente se analizaron cuatro criterios considerados como la información pública de oficio más relevante, en el entendido que es en la que la ciudadanía generalmente podría tener mayor interés para conocer el funcionamiento y el desempeño de los sujetos obligados, así como dieciocho indicadores específicos que analizan la garantía de obtener la información y los posibles obstáculos en términos informativos presentados en los portales, de los cuales se obtuvieron los siguientes resultados de los criterios:

- Resultado de auditorías. Información incompleta, se encuentra información general, la cual no es de todas las áreas del sujeto obligado.
- Presupuesto. Información completa, actualizada y disponible hasta el año 2016.
- Informe de actividades. Información incompleta. Para el caso de las entidades paraestatales la información se encuentra completa, sin embargo para los informes de las secretarías depositadas en los informes de gobierno, existen los rubros, pero con vínculos que regresan a la página inicial en vez de direccionar al documento.
- Programas operativos. Información incompleta. El portal cuenta con la mayoría de programas e indicadores de gestión, algunos actualizados hasta

2016, otros hasta 2015 o años anteriores, por lo cual se considera que hay rubros que faltan actualizar y completar.

Del análisis de estos cuatro criterios, uno cuenta con información completa cumpliendo con las características necesarias para ser considerado como óptimo, y tres cuentan con información incompleta, por lo que la calidad de la información satisfactoria de los criterios es del 25%. Se destaca que dos criterios fueron valorados como incompletos porque faltaban pocos documentos, por los cuales no se pudo considerar como apartado con información completa.

- Indicadores

- Público ciudadano: inexistente. No hay versiones para público especializado y para público ciudadano.
- Trámite o servicio: Información completa. Sí están disponibles los trámites y servicios con costos de todas las áreas del sujeto obligado.
- Quejas y sugerencias: inexistente. No hay presencia de una sección específica para enviar comentarios y sugerencias.
- Tiempo de descarga: bueno. La mayoría de los documentos se descarga en un tiempo óptimo, sin embargo hay algunos que tardar más de un minuto.
- Indexable por los motores de búsqueda: completa. Cumple con las condiciones, el portal es indexable y tiene motor de búsqueda interno con información clasificada.
- Reporte de fallas: inexistente. No hay un apartado especialmente para reportar fallas del portal.
- Ruta de navegación: Completa. Las rutas de navegación están compuestas por palabras claves que reflejan la ubicación del portal y facilitan la identificación.
- Derechos de autor o propiedad del contenido: completa. Cumple con las condiciones de manejar información de acceso libre sin presentar derechos de autor.
- Legibilidad: incompleta. Hay documentos que no son correctamente legibles por que han sido escaneados y/o las letras son muy pequeñas.
- Contenidos en distintas lenguas: completa. Hay seis opciones de lenguas en el portal.

- Compatibilidad de navegadores: completa. El portal cumple con las condiciones de poder reflejarse en diversos navegadores.
- Plugins adicionales: completa. No requiere instalación de plugins adicionales.
- Motor de búsqueda: completo. El portal cuenta con dos motores de búsqueda, uno marca objetos no encontrados, pero el otro sí es útil.
- Mapa de sitio: incompleto. El portal del sujeto obligado no cuenta con mapa de sitio, el sitio de la unidad de transparencia sí cuenta con ello.
- Enlaces rotos: aceptable. Hay vínculos rotos pero la mayoría si reflejan información.
- Uso de enlaces únicos: completo. Los enlaces están compuestos por palabras que permiten determinar la ubicación y direccionan directo a contenidos específicos.
- Datos abiertos: completo. La mayoría de la información puede ser exportada en formato PDF.
- Restricción de acceso a datos: completa. No marca esta opción el portal.

Como refiere la tabla 18, el resultado de esta evaluación presenta once indicadores incompletos, cuatro incompletos y tres no cuentan con la información requerida.

Tabla 18. Resultados de la evaluación de los 18 indicadores de la calidad de la información del portal del Poder Ejecutivo		
Estado de la información	Indicadores	Porcentaje respecto al total
Completa	11	61.11%
Incompleta o cumple	4	22.22%
Inexistente o sin las características	3	16.66%
Total:	18	99.99%

Fuente: elaboración propia con base en la evaluación del portal del Poder Ejecutivo de Quintana Roo (13 de mayo de 2016).

El 38.88% de los indicadores no tiene información completa, mientras que otro 61.11% de ellos son considerados como óptimos, pues cumplen con las condiciones necesarias. Se sostiene que el grado de calidad de la información satisfactorio de los indicadores en el portal es del 61.11% pues es la representación de la información completa y con las características necesarias. Es importante resaltar que los indicadores con información incompleta, en su mayoría fueron

valorados así porque le faltaban pocos documentos o actualizaciones que no permitieron ser considerados como completos (Portal de la Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo, 2016)

3.1.2. Portal del Poder Legislativo

La evaluación del portal del Poder Legislativo fue realizada el día lunes 16 de mayo del 2016.

- Cumplimiento normativo
 - Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de observancia general, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. Estado: Información completa, sí cumple con las características de este apartado, teniendo información sobre reglamentos, leyes, reglamentos, códigos y decretos estatales de forma clasificada, lo que mejora la búsqueda.
 - Su estructura orgánica, las atribuciones por Unidad Administrativa y la normatividad que las rige. Estado: Información completa, con las atribuciones de todas las unidades administrativas, así como su estructura orgánica y la normatividad que las rige.
 - El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes hasta el nivel del funcionario de mayor jerarquía, incluyendo su domicilio postal, dirección electrónica y teléfonos oficiales. Estado: Información completa, con el directorio de los servidores públicos clasificado por área.
 - La remuneración mensual por empleo, cargo o comisión. Estado: Información completa, con los tabuladores de sueldos, becas y viáticos actualizados.
 - El domicilio, número telefónico y la dirección electrónica de la Unidad de Vinculación donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información pública. Estado: Información completa.
 - Las metas y objetivos de sus programas más relevantes, así como información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión. Estado: información inexistente.

- Los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos y, en su caso, el monto de los derechos para acceder a los mismos. Estado: Información inexistente, existe el rubro, pero al dar click indica "No Aplica".
- El monto del presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución. En el caso del Poder Ejecutivo dicha información pública será proporcionada respecto de cada una de sus dependencias y entidades, además informará sobre la situación financiera de dicho Poder y su deuda pública. Estado: información incompleta, sólo se encuentran disponibles dos presupuestos de 2011 y 2012.
- Los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, cualquiera que sea su destino, así como los informes que dichas personas deben entregar sobre el uso y destino de éstos. Estado: información inexistente, el portal dice "No Aplica", se considera que podrían estar a disposición los recursos autorizados que entregan los diputados como apoyos a la sociedad.
- Las enajenaciones de bienes que realicen por cualquier título o acto, indicando los motivos, beneficiarios o adquirentes y los montos de las operaciones. Estado: información inexistente.
- Las contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios. Estado: información incompleta, aparece un listado de proveedores, pero no cuenta con los procesos de adquisiciones ni de licitaciones.
- Los resultados de las auditorias públicas concluidas que se practiquen a los sujetos obligados. Estado: información inexistente, existe el rubro, pero el documento vinculado no coincide con la información del apartado.
- Las reglas para otorgar concesiones, licencias, permisos o autorizaciones. Estado: No aplica para este sujeto obligado.
- El padrón de bienes muebles e inmuebles. Estado: información incompleta y no actualizada.
- Los contratos de obra pública. Estado: No aplica para este sujeto obligado.
- Los informes o equivalentes que por disposición legal generen los sujetos obligados. Estado: información incompleta. Existen informes disponibles, pero no están completos o actualizados.

- Las iniciativas de ley o decreto que se presenten en la Legislatura del Estado, una vez leídas en Pleno y turnadas a las comisiones legislativas que correspondan; los dictámenes y los acuerdos aprobados en el Pleno; los decretos legislativos publicados y los Diarios de Debates, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la sesión de que se trate. Estado: información completa y clasificada para mejorar la búsqueda.
- Un resumen financiero, respetando la autonomía de los Sujetos Obligados. Estado: información inexistente, el documento vinculado no coincide con la información del apartado, por lo que no se encuentra el resumen financiero.
- El origen y monto de los ingresos mensuales de los fondos auxiliares especiales que tuviesen o llegasen a tener los sujetos obligados, así como la aplicación de los mismos. Estado: no aplica para este sujeto obligado.
- La relación de solicitudes de acceso a la información pública y las respuestas que se les den. Estado: información incompleta, faltan las solicitudes de 2016.
- Los acuerdos que clasifiquen la información como reservada o confidencial. Estado: información inexistente.
- Toda otra información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Estado: información inexistente, no hay información de este tipo, únicamente un vínculo roto que debe direccionar a la página del sujeto obligado.

Luego de la evaluación del contenido del portal se resume que seis apartados cumplen con tener información completa, cinco incompleta y ocho no presentan información (ver tabla 19).

Tabla 19. Resultados de la evaluación de los 22 apartados de la información pública de oficio en el portal del Poder Legislativo		
Estado de la información	Apartados	Porcentaje respecto al total
Completa	6	31.57%
Incompleta o no detallada	5	26.31%
Inexistente o con vínculo roto	8	42.10%
Total:	19	99.98%

Fuente: elaboración propia con base en la evaluación del portal del Poder Legislativo de Quintana Roo (16 de mayo de 2016).

El 26% de los apartados tiene información incompleta, mientras que el 42% de ellos son considerados como inexistentes, y el 31% son considerados como completos y óptimos, pues cumplen con las condiciones marcadas en la legislación. De esta forma puede sostenerse que el grado de cumplimiento normativo satisfactorio del portal es del 31% pues es el porcentaje de la información completa y con las características necesarias.

- La calidad de la información se examinó a partir de los siguientes criterios:
 - Resultado de auditorías. Información inexistente, existe el rubro, pero el documento vinculado no coincide con la información del apartado.
 - Presupuesto. Información incompleta, solo figuran dos presupuestos de 2011 y 2012.
 - Informe de actividades. Información incompleta, informes disponibles pero no están completos y actualizados, los documentos que reportan las solicitudes de información, no son formalmente informes del sujeto obligado.
 - Programas operativos. Información inexistente sobre los programas más relevantes, ni sobre los indicadores de gestión.

Del análisis de estos cuatro criterios, dos cuentan con información incompleta cumpliendo parcialmente con las características necesarias, mientras que los otros dos reflejan inexistencia de la información, por lo que la calidad de la información satisfactoria de los criterios es del 0%.

- Indicadores
 - Público ciudadano: inexistente. No hay versiones para público especializado y para público ciudadano.
 - Trámite o servicio: información inexistente. No están disponibles los servicios que ofrecen.
 - Quejas y sugerencias: inexistente. No hay presencia de una sección específica para enviar comentarios y sugerencias.
 - Tiempo de descarga: bueno. La mayoría de los documentos se descarga en un tiempo óptimo, sin embargo hay algunos que tardar más de treinta segundos.
 - Indexable por los motores de búsqueda: completa. Cumple con las condiciones, el portal es indexable por los motores.
 - Reporte de fallas: inexistente. No hay un apartado especialmente para reportar fallas del portal.

- Ruta de navegación: Completa. Las rutas de navegación están compuestas por palabras claves que reflejan la ubicación del portal y facilitan la identificación.
- Derechos de autor o propiedad del contenido: completa. Cumple con las condiciones de manejar información de acceso libre sin presentar derechos de autor.
- Legibilidad: completa. Los documentos revisados son correctamente legibles.
- Contenidos en distintas lenguas: inexistente. No hay esta opción en el portal.
- Compatibilidad de navegadores: completa. El portal es compatible en diversos navegadores.
- Plugins adicionales: completa. No requiere instalación de plugins adicionales.
- Motor de búsqueda: inexistente. El portal no cuenta con motor de búsqueda que facilite el acceso a información.
- Mapa de sitio: inexistente. El portal no cuenta con mapa de sitio.
- Enlaces rotos: aceptable. Hay vínculos rotos pero la mayoría si reflejan información.
- Uso de enlaces únicos: completo. Los enlaces están compuestos por palabras que permiten determinar la ubicación y direccionan directo a contenidos específicos.
- Datos abiertos: completo. La información puede ser exportada en formato PDF.
- Restricción de acceso a datos: completa. No marca esta opción el portal.

La tabla 20 presenta los resultados obtenidos de esta evaluación, en la cual nueve indicadores cuentan con información completa, dos con incompleta y siete con inexistente.

Tabla 20. Resultados de la evaluación de los 18 indicadores de la calidad de la información del portal del Poder Legislativo		
Estado de la información	Indicadores	Porcentaje respecto al total
Completa	9	50%
Incompleta o cumple parcialmente con las características	2	11.11%
Inexistente o sin las características	7	38.88%
Total:	18	99.99%

Fuente: elaboración propia con base en la evaluación del portal del Poder Legislativo de Quintana Roo (16 de mayo de 2016).

El 11% de los indicadores tiene información incompleta; mientras que 50% de ellos son considerados como óptimos, pues cumplen con las condiciones necesarias; y 38% no cuenta con la información, o es inexistente. Se sostiene que el grado de calidad de la información satisfactorio de los indicadores en el portal es del 50% pues es la representación de la información completa y con las características necesarias (Portal de la Unidad de Transparencia del Poder Legislativo, 2016).

3.1.3. Portal del Poder Judicial

La evaluación del portal del Poder Judicial fue realizada el día miércoles 11 de mayo del 2016.

- Cumplimiento normativo
 - Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de observancia general, publicadas en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. Estado: información completa.
 - Su estructura orgánica, las atribuciones por Unidad Administrativa y la normatividad que las rige. Estado: información incompleta, no se encuentran señaladas las atribuciones de todas las unidades administrativas o la descripción de sus funciones, aunque sí se señalan las diversas normatividades por las que se rigen.
 - El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes hasta el nivel del funcionario de mayor jerarquía, incluyendo su domicilio postal, dirección electrónica y teléfonos oficiales. Estado: información completa.
 - La remuneración mensual por empleo, cargo o comisión. Estado: información incompleta, a pesar de que existe un tabulador de sueldos de los servidores públicos del sujeto obligado este data de 2014, por lo que es considerado incompleto.

- El domicilio, número telefónico y la dirección electrónica de la Unidad de Vinculación donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información pública. Estado: Información completa.
- Las metas y objetivos de sus programas más relevantes, así como información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión. Estado: información incompleta, sí tiene algunos programas, pero cuentan con una descripción muy general y no tiene indicadores de gestión, y son de 2010.
- Los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos y, en su caso, el monto de los derechos para acceder a los mismos. Estado: información incompleta, no tiene los trámites y servicios de todas las áreas, ni los montos.
- El monto del presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución. En el caso del Poder Ejecutivo dicha información pública será proporcionada respecto de cada una de sus dependencias y entidades, además informará sobre la situación financiera de dicho Poder y su deuda pública. Estado: información incompleta, no está actualizada, el último presupuesto disponible data de 2012.
- Los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, cualquiera que sea su destino, así como los informes que dichas personas deben entregar sobre el uso y destino de éstos. Estado: No aplica para este sujeto obligado.
- Las enajenaciones de bienes que realicen por cualquier título o acto, indicando los motivos, beneficiarios o adquirentes y los montos de las operaciones. Estado: información inexistente, el vínculo señala que no se ha generado información hasta el momento.
- Las contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios. Estado: información incompleta y desactualizada hasta 2010.
- Los resultados de las auditorías públicas concluidas que se practiquen a los sujetos
- obligados. Estado: información inexistente, el portal señala que no aplica al Poder Judicial del estado.

- Las reglas para otorgar concesiones, licencias, permisos o autorizaciones. Estado: No aplica
- El padrón de bienes muebles e inmuebles. Estado: información incompleta y no detallada, desde 2010.
- Los contratos de obra pública. Estado: información inexistente.
- Los informes o equivalentes que por disposición legal generen los sujetos obligados. Estado: información inexistente, con vínculos rotos y hasta 2010.
- Las iniciativas de ley o decreto que se presenten en la Legislatura del Estado, una vez leídas en Pleno y turnadas a las comisiones legislativas que correspondan; los dictámenes y los acuerdos aprobados en el Pleno; los decretos legislativos publicados y los Diarios de Debates, dentro de los cinco días hábiles posteriores a la sesión de que se trate. Estado: información inexistente y con vínculos rotos.
- Un resumen financiero, respetando la autonomía de los Sujetos Obligados. Estado: información incompleta, solo resúmenes financieros hasta el año 2011.
- El origen y monto de los ingresos mensuales de los fondos auxiliares especiales que tuviesen o llegasen a tener los Sujetos Obligados, así como la aplicación de los mismos. Estado: información incompleta, no se encuentra detallada la aplicación de los ingresos, y solo hay datos hasta el año 2014.
- La relación de solicitudes de acceso a la información pública y las respuestas que se les den. Estado: información incompleta, solo hay registro de las solicitudes y respuestas hasta el año 2014.
- Los acuerdos que clasifiquen la información como reservada o confidencial. Estado: información inexistente.
- Toda otra información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la
 - Información pública. Estado: información inexistente.

Luego de esta evaluación y como puede verse en la tabla número 21, se concluye que tres apartados cumplen con información completa, diez con no detallada y siete no contienen la información necesaria.

Tabla 21. Resultados de la evaluación de los 22 apartados de la información pública de oficio en el portal del Poder Judicial		
Estado de la información	Apartados	Porcentaje respecto al total
Completa	3	15%
Incompleta o no detallada	10	50%
Inexistente o con vínculo roto	7	35%
Total:	20	100%

Fuente: elaboración propia con base en la evaluación del portal del Poder Judicial de Quintana Roo (11 de mayo de 2016).

Como puede observarse, 85% de los apartados no tiene información completa, mientras que solo 15% de ellos son considerados óptimos por la legislación. De esta forma puede sostenerse que el grado de cumplimiento normativo satisfactorio del portal es del 15%.

- La calidad de la información se examina a partir de criterios:
 - Resultado de auditorías. Información inexistente en el portal, dice no aplica al Poder Judicial del estado.
 - Presupuesto. Información incompleta, solo está de 2005 a 2012.
 - Informe de actividades. Información inexistente, con vínculos rotos y hasta el año 2010.
 - Programas operativos. Información incompleta, en el portal hay información no actualizada del año 2010, en la cual se señala la existencia de siete programas, de los cuales la información presentada no es detallada, limitándose a poner el nombre, las metas, (solo están seis de siete), los objetivos (solo están en cuatro de siete), y el monto asignado (cero de siete).

Del análisis de estos cuatro criterios, ninguno cuenta con información completa que cumpla con las características necesarias para ser considerada como óptimos, dos cuentan con información inexistente y los otros dos con información incompleta, por lo que la calidad de la información satisfactoria de los criterios es del 0%.

- Indicadores
 - Público ciudadano: inexistente. No hay versiones para público especializado y para público ciudadano.
 - Trámite o servicio: incompleta. Solo ofrece tres servicios y no son detallados.

- Quejas y sugerencias: completa. Hay una sección llamada Escríbele al Presidente en donde se señala que se pueden enviar comentarios y sugerencias.
- Tiempo de descarga: bueno. La mayoría de los documentos se descarga en un tiempo óptimo, sin embargo hay algunos que tardan hasta dos minutos y medio.
- Indexable por los motores de búsqueda: completa. Cumple con las condiciones, ya que el portal es indexable y tiene motor de búsqueda interno con clasificadores para facilitar la información.
- Reporte de fallas: inexistente. No hay un apartado especialmente para reportar fallas del portal.
- Ruta de navegación: inexistente. Las rutas de navegación son símbolos, letras y números que no reflejan la ubicación del portal que no facilitan la identificación.
- Derechos de autor o propiedad del contenido: completa. Cumple con las condiciones de manejar información de acceso libre sin presentar derechos de autor.
- Legibilidad: completa. Cumple con las características de ser legibles, aunque en algunos casos la letra es muy pequeña.
- Contenidos en distintas lenguas: inexistente. No hay opciones de otras lenguas para el contenido.
- Compatibilidad de navegadores: completa. El portal cumple con las condiciones de poder reflejarse en diversos navegadores.
- Plugins adicionales: completa. No requiere instalación de plugins adicionales.
- Motor de búsqueda: completo. Si lo tiene.
- Mapa de sitio: completo. Si cuenta con ello.
- Enlaces rotos: aceptable. Hay vínculos rotos pero la mayoría sí refleja información.
- Uso de enlaces únicos: incompleto. No hay enlaces únicos, son de números, letras y símbolos que no permiten determinar la ubicación.
- Datos abiertos: inexistente. No hay opción de exportar la información, solo está en el portal sin presentar otro formato para entregarse. Para obtener la

información hay que copiar y pegar en un documento o imprimir captura de pantalla.

- Restricción de acceso a datos: completa. No marca esta opción el portal.

La tabla número 22 presenta que en esta evaluación nueve indicadores cumplen con tener información completa, cuatro con información que no cumple las características y cinco no cuentan con lo requerido.

Tabla 22. Resultados de la evaluación de los 18 indicadores de la calidad de la información del portal del Poder Judicial		
Estado de la información	Indicadores	Porcentaje respecto al total
Completa	9	50%
Incompleta o cumple parcialmente con las características	4	22.22%
Inexistente o sin las características	5	27.77%
Total:	18	99.9%

Fuente: elaboración propia con base en la evaluación del portal del Poder Judicial de Quintana Roo (11 de mayo de 2016).

Como puede observarse, 50% de los indicadores no tiene información completa, mientras que otro 50% de ellos son considerados como óptimos, pues cumplen con las condiciones necesarias. De esta forma puede sostenerse que el grado de calidad de la información satisfactorio de los indicadores en el portal es del 50% pues es la representación de la información completa y con las características necesarias (Portal de la Unidad de Transparencia del Poder Judicial, 2016).

3.2. Sujeto Obligado

Para la evaluación de la dimensión sujeto obligado, se han considerado las respuestas emitidas en las entrevistas a servidores públicos de las unidades de transparencia de los tres poderes del estado. El ideal como medio de obtención de información es realizar la entrevista al titular de la unidad de Transparencia, sin embargo, en ninguno de los tres poderes pudo darse esta situación, por lo que se entrevistó a servidores clave. Para tal efecto, se realizó un cuestionario específico de

acuerdo a los cinco componentes que integran esta dimensión, los cuales son UA, sobre el titular de la UA, estructura, institucionalización e incidencia de la transparencia.

3.2.1. Sujeto Obligado del Poder Ejecutivo del estado de Quintana Roo

La entrevista a la Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo fue realizada a la Coordinadora de acceso a la información Rubí Guadalupe Sulub Cih, el día 11 de mayo de 2016 en las oficinas de la unidad. Fue concedida el mismo día en el cual fue solicitada, de forma presencial. Asimismo, la servidora pública otorgó amablemente las facilidades necesarias para obtener la información requerida. De esta entrevista se arrojan los siguientes resultados:

- Sobre la UA
 - Proceso de nombramiento del titular de la UA: El gobernador del estado como titular del poder ejecutivo nombra al titular de la unidad de transparencia. Valoración: positiva; este apartado se considera positivo únicamente cuando el titular es nombrado por el presidente municipal o algún titular de los tres poderes del estado; en este caso el titular cuenta con los recursos políticos suficientes y su capacidad de incidencia en el sujeto obligado puede resultar más significativa.
 - Adscripción de la UA: está adscrita a la secretaría de la gestión pública. Valoración: negativa; al ser una unidad única, la adscripción debe ser directa a la oficina del presidente municipal o de los titulares de los poderes, para contar con mayores apoyos y campos de acción para incidir en todas las áreas del sujeto obligado.
- Sobre el titular de la UA
 - Existencia de requisitos predeterminados para ser candidato a la titularidad de la UA: entre los requisitos figuran contar con nivel licenciatura, ser ciudadano mexicano, no haber sido condenado por delito doloso, ni estar inhabilitado

para ejercer cargo público, tener por lo menos veinticinco años cumplidos el día de su designación y gozar con reconocido prestigio personal y profesional. Valoración: positiva; la existencia de estos requisitos facilitan que los titulares sean personas aptos.

- Experiencia del titular de la UA: el cargo inmediato anterior de la titular fue directora jurídica de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Social. Valoración: negativa; para determinar la valoración de este indicador se toma como referencia el cargo anterior inmediato del titular, por lo que se considera que la dirección jurídica de planeación no es la que más se especializa en materia de transparencia.
- Capacitación en materia de transparencia: el órgano garante no les da capacitación, tanto el titular como otros trabajadores la buscan a través del INAI y eventos externos. Valoración: positiva; el órgano garante estatal no les da capacitación, pero ellos si la obtienen a través del órgano nacional y en eventos externos, por lo que si un empleado no tiene la experiencia suficiente en transparencia, puede compensarlo capacitándose en estas cualquiera de estas formas.

- Estructura

- Existencia de personal habilitado en cada dependencia: sí se mencionó la existencia de personal en cada área. Valoración: positiva, hay personal habilitado en cada área del sujeto obligado para responder a las cuestiones que implican la transparencia.
- Actividades o responsabilidades reconocidas por las UA: se reconoció la gestión de solicitudes, actualización de la información pública de oficio y la capacitación al personal. Valoración: positiva, hay reconocimiento de las tres responsabilidades internas contempladas en este indicador.

- Institucionalización de la transparencia: no hay existencia de manuales, únicamente la normatividad, y se menciona que no tienen comité porque en el estado de Quintana Roo no se reconoce en la legislación la figura de comité de información. Valoración: negativa, únicamente se basan en la normatividad, no cuentan con manuales internos; a pesar de que en la legislación que se está considerando para esta investigación no se contemplan

los comités, se espera que las unidades de vinculación cuenten con servidores públicos (agrupados formal o informalmente) que se especialicen en determinar las respuestas para los casos de información reservada, confidencial y de protección de datos y que estas resoluciones sean públicas.

- Incidencia de la transparencia
 - Si el titular de la UA aseguró participar en discusiones de mejoras de la gestión dentro del sujeto obligado: sí se llevan a cabo reuniones y acercamientos, tanto de forma interna como con los enlaces de cada sujeto obligado, de igual manera sí se considera a la transparencia como un valor organizacional. Valoración: positiva, las reuniones son de utilidad para conocer retos, oportunidades y formas de mejorar.
 - Existencia de un programa institucional de transparencia: no se cuenta con algún programa institucional de transparencia. Valoración: negativa por la inexistencia de un programa institucional que merma el fomento de la transparencia y las acciones encaminadas a ella en la unidad.

Como puede verse en la tabla número 23, los indicadores de los componentes presentan la valoración de la evaluación, en la cual seis fueron positivas y cuatro negativas, por lo que el grado de cumplimiento satisfactorio es del 60%

Tabla 23. Resultados de los componentes de sujeto obligado del Poder Ejecutivo		
Componentes	Indicadores	Valoración
Sobre las UA	Proceso de nombramiento del titular de la UT	Positiva
	Adscripción de la UT	Negativa
Sobre el titular de la UA	Existencia de requisitos predeterminados para ser candidato a la titularidad de la UT	Positiva
	Experiencia del titular de la UT	Negativa
	Capacitación en materia de transparencia	Positiva
Estructura	Existencia de personal habilitado en cada dependencia	Positiva
	Actividades o responsabilidades reconocidas por las UT	Positiva
Institucionalización de la transparencia	Existencia de manuales y de comité de información	Negativa
Incidencia de la transparencia	Discusiones internas de mejoras	Positiva
	Existencia de un programa institucional de transparencia	Negativa

Fuente: elaboración propia con base en la entrevista realizada a la coordinadora de atención a solicitudes de información de la Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo (11 de mayo de 2016).

3.2.2. Sujeto Obligado del Poder Legislativo del estado de Quintana Roo

La entrevista a la Unidad de Transparencia del Poder Legislativo fue realizada a la subdirectora de solicitud de acceso a la información el día 02 de junio de 2016 en las oficinas de la unidad. La entrevista no fue concedida para ser realizada de forma presencial, sino por un cuestionario escrito; la aceptación tampoco fue rápida, sino que se postergó por varios días. Lo antes señalado constituye un obstáculo para la obtención de información y da señales de opacidad, ya que incluso en el portal de la unidad se señala que una forma de solicitar información es acudiendo presencialmente a las oficinas.

- Sobre las UA
 - Proceso de nombramiento del titular de la UA: el Pleno de la Legislatura nombró al responsable de la unidad de transparencia. Valoración: positiva, el titular de la unidad cuenta con recursos políticos y su capacidad de incidencia en el sujeto obligado es mayor.
 - Adscripción de la UA: la unidad de transparencia está adscrita a la gran comisión. Valoración: positiva, al ser una unidad de transparencia diferenciada, solo puede ser positiva si se encuentra adscrita a las oficinas del titular del sujeto obligado o tener una adscripción propia independiente, en este caso la gran comisión es directamente la oficina del sujeto obligado.
- Sobre el titular de la UA
 - Existencia de requisitos predeterminados para ser candidato a la titularidad de la UA, este indicador supone que es posible estandarizar capacidades y que deben señalarse en la normatividad los requisitos particulares y formales para el ejercicio de este cargo: no existen requisitos predeterminados. Valoración: negativa, los requisitos son indispensables.
 - Experiencia del titular: el cargo inmediato anterior del titular fue líder municipal de la Confederación de Trabajadores de México. Valoración: negativa, no está relacionado con la transparencia.

- Capacitación en materia de transparencia: reciben capacitación del órgano garante local, del INAI y de la unidad del Poder Ejecutivo. Valoración: positiva, se considera deseable tener y buscar capacitación ajena a la del órgano garante local.
- Estructura
 - Existencia de personal habilitado en cada dependencia: No hay personal habilitado en cada dependencia, sólo una persona responde las solicitudes de información. Valoración: negativa, se requiere más personal para ofrecer información con celeridad.
 - Actividades o responsabilidades reconocidas por las UA: se reconoció la gestión de solicitudes y capacitación al personal. Valoración: media, se reconocieron dos responsabilidades internas de las tres contempladas en este indicador, faltaría la de actualización de la información publicada.
- Institucionalización de la transparencia: no hay existencia de manuales, únicamente la normatividad, no hay comités, solo una persona tramita las respuestas. Valoración: negativa.
- Incidencia de la transparencia, si el titular de la UA aseguró participar en discusiones de mejoras de la gestión dentro del sujeto obligado: sí se llevan a cabo reuniones internas y se considera a la transparencia como un valor organizacional. Valoración: positiva, las reuniones son de utilidad para conocer, retos oportunidades y formas de mejorar.
- Existencia de un programa institucional de transparencia: no se cuenta con algún programa institucional de transparencia. Valoración: negativa, la inexistencia de un programa institucional merma el fomento de la transparencia y las acciones encaminadas a ella en la unidad.

En la tabla número 24, los resultados sostienen que cuatro indicadores obtuvieron la valoración positiva, cinco la negativa, y uno el término medio, por lo que el grado de cumplimiento satisfactorio es del 45%.

Tabla 24. Resultados de los componentes de sujeto obligado del Poder Legislativo		
Componentes	Indicadores	Valoración
Sobre las UA	Proceso de nombramiento del titular de la UT	Positiva
	Adscripción de la UT	Positiva
Sobre el titular de la UA	Existencia de requisitos predeterminados para ser candidato a la titularidad de la UT	Negativa
	Experiencia del titular de la UT	Negativa
	Capacitación en materia de transparencia	Positiva
Estructura	Existencia de personal habilitado en cada dependencia	Negativa
	Actividades o responsabilidades reconocidas por las UT	Media
Institucionalización de la transparencia	Existencia de manuales y de comité de información	Negativa
Incidencia de la transparencia	Discusiones internas de mejoras	Positiva
	Existencia de un programa institucional de transparencia	Negativa

Fuente: elaboración propia con base en la entrevista realizada a la Subdirectora de la Unidad de Transparencia del Poder Legislativo (2 de junio de 2016).

3.2.3. Sujeto Obligado del Poder Judicial del estado de Quintana Roo

La entrevista de la Unidad de Transparencia del Poder Judicial fue realizada a un auxiliar de recepción de solicitudes de información el día 05 de mayo de 2016 en las oficinas de la unidad. Fue concedida el mismo día en el cual fue solicitada, de forma presencial. El servidor público que la concedió otorgó amablemente las facilidades necesarias para obtener la información requerida, a pesar de que se encontraba realizando sus actividades laborales, sin embargo, pidió que su nombre no se publicara y que no se diera a conocer quien había dado la entrevista. A partir de ella se arrojan los resultados que siguen.

- Sobre las UA
 - Proceso de nombramiento del titular de la UA: el consejo de la Judicatura del Poder Judicial nombra al titular de la unidad de transparencia. Valoración: negativa, se considera positiva únicamente cuando el titular es nombrado por el Presidente municipal o algún titular de los tres poderes del estado. En este caso el titular cuenta con recursos políticos menores.
 - Adscripción de la UA: al Consejo de la Judicatura. Valoración: negativa, al ser una unidad de transparencia diferenciada, solo puede ser positiva si se

encuentra adscrita a las oficinas del titular del sujeto obligado o tener una adscripción propia independiente

- Sobre el titular de la UA
 - Existencia de requisitos predeterminados para ser candidato a la titularidad de la UA: (Sí existen requisitos, los cuales fueron requeridos a través de una solicitud de información con número de oficio 026/2016). Valoración: positiva, los requisitos son contar con título y cédula profesional, estar inscrito en el padrón de profesionistas, contar con buena salud, no tener antecedentes penales, no haber sido inhabilitado y residir en Quintana Roo.
 - Experiencia del titular de la UA: el cargo inmediato anterior del titular fue director de gestión judicial, área en la que se manejaba lo referente a transparencia. Valoración: positiva.
 - Capacitación en materia de transparencia: se señala que la capacitación del órgano garante no es frecuente y es la única que tienen. Valoración: negativa.
- Estructura
 - Existencia de personal habilitado en cada dependencia: sí se mencionó la existencia de personal en cada área. Valoración: positiva, significa que hay personal habilitado en cada área del sujeto obligado para responder a las cuestiones que implican la transparencia.
 - Actividades o responsabilidades reconocidas por las UA: se reconoció la gestión de solicitudes y actualización de la información pública de oficio únicamente, no se reconoció capacitación al personal. Valoración: media, solo se reconocieron dos responsabilidades internas de las tres que contempla este indicador.
- Institucionalización de la transparencia: No hay existencia de manuales, únicamente la normatividad, pero se menciona que el consejo de la judicatura es quien ve los temas de información reservada, confidencial o de datos personales. Valoración: Negativa, aunque se reconoce la existencia de manuales, se menciona que el Consejo de la Judicatura funge como comité para los casos de información especial, pero las resoluciones no son publicadas.
- Incidencia de la transparencia

- Si el titular de la UA aseguró participar en discusiones de mejoras de la gestión dentro del sujeto obligado: sí se realizan reuniones entre el titular y los empleados de la unidad para mejorar el trabajo, sí considera a la transparencia como un valor organizacional. Valoración: positiva, las reuniones son de utilidad para conocer, retos oportunidades y formas de mejorar.
- Existencia de un programa institucional de transparencia: no se cuenta con algún programa institucional de transparencia. Valoración: negativa, la inexistencia de un programa institucional merma el fomento de la transparencia y las acciones encaminadas a ella en la unidad.

De esta evaluación se obtienen cuatro indicadores con valoración positiva, cinco con negativa y una con media, por lo que el cumplimiento satisfactorio es igual del 45%, tal como puede verse en la tabla número 25.

Tabla 25. Resultados de los componentes de sujeto obligado del Poder Judicial		
Componentes	Indicadores	Valoración
Sobre las UA	Proceso de nombramiento del titular de la UT	Negativa
	Adscripción de la UT	Negativa
Sobre el titular de la UA	Existencia de requisitos predeterminados para ser candidato a la titularidad de la UT	Positiva
	Experiencia del titular de la UT	Positiva
	Capacitación en materia de transparencia	Negativa
Estructura	Existencia de personal habilitado en cada dependencia	Positiva
	Actividades o responsabilidades reconocidas por las UT	Media
Institucionalización de la transparencia	Existencia de manuales y de comité de información	Negativa
Incidencia de la transparencia	Discusiones internas de mejoras	Positiva
	Existencia de un programa institucional de transparencia	Negativa

Fuente: elaboración propia con base en entrevista realizada a un auxiliar administrativo de la Dirección de vinculación y transparencia del Poder Judicial (2 de junio de 2016).

3. 3. Usuario Simulado

Este análisis se realizó a través de dos componentes, el primero denominado análisis del proceso se evaluó realizando solicitudes de información. Al Ejecutivo fue enviada una solicitud de información confidencial, en el caso del Legislativo, información reservada para verificar si ésta

era negada, y al Judicial una solicitud de obvia publicidad. El segundo componente es calidad de la respuesta a través de cuatro criterios que son cumplimiento del plazo legal, celeridad de la respuesta, mecanismo de respuesta y lenguaje claro, este último que a la vez se divide en No duplicación de pregunta, Moderación del lenguaje legal, Oraciones sencillas y Ubicación de la respuesta.

3.3.1. Usuario Simulado del Poder Ejecutivo

Para el caso del Poder Ejecutivo la solicitud fue de datos confidenciales, específicamente si la titular de la unidad de contaba con título profesional y si fuera el caso, se solicitó una copia de ello así como de la cédula profesional, tal como lo muestra la figura 8.

Figura 8. Solicitud de información de datos personales al Poder Ejecutivo



Acuse de Recibo de Solicitud de Información

Solicitante: Gabriel Canto Chavez
Folio: 00107416
Inicio de trámite: 17/mayo/2016
Dependencia o Entidad: PODER EJECUTIVO
En caso de datos personales: Acceso

Tipo de Solicitud: Datos Personales
Fecha de presentación: 16/mayo/2016 a las 16:17 horas

Descripción de la Solicitud: Si la titular de la unidad de transparencia cuenta con título profesional y si es así solicito la copia de ello, así como de la cédula profesional.

Documentación anexa:
Medio en que solicitó la información: Electrónico a través del sistema de solicitudes de acceso la información de la PNT
Representante:

Fuente: Plataforma Nacional de Transparencia (2016).

- Datos confidenciales
 - Completitud: valoración positiva, se entregó completa la información en una versión pública.
 - Calidad de la argumentación: valoración positiva, la información contiene firma y foto, además de que se argumenta en los artículos 129 y 151 la versión pública cuando se refiere a este tipo de datos y la entrega de ellos en los formatos que lo generen, respectivamente.
- Análisis general
 - Cumplimiento del plazo legal: positiva, la información se entregó dentro del plazo legal, solicitándola el 16 de mayo de 2016 y siendo entregada el 20 del mismo mes y año.
 - Celeridad de la respuesta: positiva, no sólo se respondió dentro del plazo legal, sino que ocurrió en sólo cuatro días, por lo que se considera que hubo celeridad de la respuesta.
 - Lenguaje claro: positivo. No se duplique la pregunta inicial: positivo; uso moderado de lenguaje legal: positivo, el lenguaje fue comprensible para alguien que no esté inmerso en los temas; empleo de oraciones sencillas: positivo, la redacción es comprensible y de fácil entendimiento; ubicación de la respuesta: positivo, en el oficio de respuesta se señala que los documentos están adjuntos.
 - Mecanismo de respuesta: positiva, la respuesta se recibió por vía electrónica y en archivos adjuntos con extensión PDF (Solicitud de información al Poder Ejecutivo, 16 de mayo de 2016).

3.3.2. Usuario Simulado del Poder Legislativo

Para el Poder legislativo la solicitud fue de información reservada, específicamente el número de guardias o personal de seguridad del edificio, así como los horarios de trabajo que tienen, tal como lo muestra la figura 9.

Figura 9. Solicitud de información reservada al Poder Legislativo



Acuse de Recibo de Solicitud de Información

Solicitante: Jessica Escalante Rojas **Tipo de Solicitud:** Información Pública
Folio: 00107616 **Fecha de presentación:** 16/mayo/2016 a las 16:48 horas
Inicio de trámite: 17/mayo/2016
Dependencia o Entidad: PODER LEGISLATIVO
En caso de datos personales:

Descripción de la Solicitud: Número de guardias o personal de seguridad del poder legislativo, así como los horarios de trabajo que tienen.

Documentación anexa:
Medio en que solicitó la información: Electrónico a través del sistema de solicitudes de acceso la información de la PNT
Representante:

Fuente: Plataforma Nacional de Transparencia (2016).

- Información reservada
 - Calidad de la argumentación: valoración negativa, ya que esta información debió ser negada y sustentarse en el artículo 22 de la ley estatal.
- Análisis general
 - Cumplimiento del plazo legal: negativo. La información se entregó en diez días hábiles, pero al tratarse de una solicitud de la que la información no debió entregarse, el plazo según el artículo 60 de la legislación es de cinco días hábiles.
 - Celeridad de la respuesta: negativa. La respuesta se debió emitir en cinco días, sin embargo se realizó en diez. Asimismo se descarta celeridad ya que diez días es el plazo máximo y se entregó exactamente en este tiempo.
 - Lenguaje claro: positivo. No se duplica la pregunta inicial: positivo; uso moderado de lenguaje legal: positivo, el lenguaje es comprensible; empleo de

oraciones sencillas: positivo, la redacción es comprensible y de fácil entendimiento; ubicación de la respuesta: positivo, en el sistema se ubica la respuesta en el recuadro.

- Mecanismo de respuesta: positiva, la respuesta se recibió por vía electrónica en la Plataforma Nacional de Transparencia, la cual continúa con la interfaz y el dominio del Sistema INFOMEX (Solicitud de información al Poder Legislativo, 16 de mayo de 2016).

3.3.3. Usuario Simulado del Poder Judicial

Para el Poder Judicial se realizó una solicitud de información de obvia publicidad, específicamente sobre la experiencia previa en materia de transparencia del director de vinculación y transparencia, así como los requisitos para ocupar dicho cargo (figura 10).

Figura 10. Solicitud de información de obvia publicidad al Poder Judicial



Acuse de Recibo de Solicitud de Información

Solicitante: Ilse Garrido Cervera
Folio: 00097416
Inicio de trámite: 09/mayo/2016
Dependencia o Entidad: PODER JUDICIAL
En caso de datos personales:

Tipo de Solicitud: Información Pública
Fecha de presentación: 09/mayo/2016 a las 13:44 horas

Descripción de la Solicitud: 1. Experiencia en materia de transparencia del director de vinculación y transparencia previa al cargo actual.
2. Requisitos establecidos para ocupar el cargo de director de vinculación y transparencia del Poder Judicial.

Documentación anexa:
Medio en que solicitó la información: Consulta vía Infomex - Sin costo
Representante:

Fuente: Plataforma Nacional de Transparencia (2016).

- Información de obvia publicidad. Completitud: positiva. La información fue entregada de forma completa.
- Análisis general
 - Cumplimiento del plazo legal: positiva. La información se entregó dentro del plazo de diez días hábiles, solicitándola el 09 de mayo de 2016 y siendo entregada el 19 del mismo mes y año.
 - Celeridad de la respuesta: negativa. Únicamente se cumplió con entregar la información en el plazo legal, no hubo celeridad de la respuesta, incluso tratándose de información básica.
 - Lenguaje claro: positivo. No se duplique la pregunta inicial: positivo, no se duplica la pregunta; uso moderado de lenguaje legal: positivo, el lenguaje es comprensible para alguien que no esté inmerso en los temas; empleo de oraciones sencillas: positivo, la redacción es comprensible y de fácil entendimiento; ubicación de la respuesta: positivo, en el documento está señalada la ubicación de cada pregunta y por lo tanto, de su respuesta.
 - Mecanismo de respuesta: positiva, la respuesta se recibió por vía electrónica y en un archivo adjunto cuya extensión .DOC (Solicitud de información al Poder Judicial, 09 de mayo de 2016).

Como resultado de las evaluaciones realizadas a los tres poderes del estado de Quintana Roo, se obtienen diversos porcentajes de cumplimiento satisfactorio de las dimensiones del Modelo de la Métrica de la Transparencia. En el caso de los portales la puntuación obtenida de los promedios de los criterios e indicadores es de 29.7. Para el caso de la dimensión sujeto obligado, la puntuación es 50, y para usuario simulado 73.3.

Como se aprecia en la tabla número 26, las puntuaciones obtenidas sugieren que en la dimensión de portales hace falta un mayor esfuerzo, ya que es la que obtiene la puntuación más baja de 29.7, mientras que en la de sujeto obligado la puntuación es de 50 y en la de usuario simulado de 7.3. Asimismo en lo que corresponde a los poderes, es el Legislativo quien obtiene la puntuación más baja de 33.2, el Judicial con 38 y el Ejecutivo con una puntuación de 56.4. Es de esta forma, en la que la puntuación total de la transparencia en Quintana Roo, según este trabajo de investigación basado en el modelo de la Métrica de la Transparencia es de 51.

Tabla 26. Puntuaciones de cumplimiento satisfactorio de los portales, sujetos obligados y usuarios simulados de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial					
Dimensiones		Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial	Puntuación Dimensión
Portales	Cumplimiento normativo	36	31	15	29.7
	Criterios de calidad	25	0	0	
	Indicadores de calidad	61	50	50	
Sujeto Obligado	Unidades de transparencia, sobre el titular, estructura, institucionalización e incidencia.	60	45	45	50
Usuario Simulado	Pregunta, plazo, celeridad, lenguaje y mecanismo de respuesta.	100	40	80	73.3
Puntuación por poder:		66.88	37.33	48.88	
Puntuación total de las dimensiones:					51

Fuente: elaboración propia.

Esta puntuación de 51 es menor en comparación con los resultados de la Métrica de la Transparencia 2014, la cual es de 67 (0.674 específicamente, únicamente se adaptan los decimales) lo que a grandes rasgos sería el reflejo de que de forma general el sistema de transparencia en el estado no ha progresado, sino que ha retrocedido. Sin embargo, de forma más precisa y puntual, los resultados de cada dimensión se comparan en la tabla número 27, en la cual se observan altibajos en los valores, es decir que de 2014 a 2016 aparentemente los portales y sujetos obligados han disminuido las puntuaciones, mientras que usuario simulado ha mejorado la suya.

Tabla 27. Comparación de los resultados de esta investigación con los de la Métrica de la Transparencia 2014		
Dimensión	Métrica 2014 cuantitativa	Investigación presente 2016 cualitativa
Portales	74.1	29.7
Sujeto obligado	66.3	50.0
Usuario simulado	58.4	73.3
Fuente: elaboración propia.		

Cabe señalar que los resultados de la investigación abarcan tres dimensiones de cinco, y no se evalúan todas las dependencias de los sujetos obligados tal como lo realiza la Métrica 2014, sin embargo, al ser un porcentaje de ellos la muestra con la que se trabajó, los resultados sí permiten dar una referencia de la situación actual de la transparencia y el acceso a la información. Asimismo, se destaca que las valoraciones de esta investigación son de corte cualitativo, y las ponderaciones del modelo de la métrica varían, por lo que la comparación realizada se presenta

como un resultado general en el que se aprecia la transición en dos años de comportamiento y desempeño.

CONCLUSIONES

La historia de la opacidad y el secretismo en las administraciones públicas a lo largo del tiempo ha sido vasta, los esfuerzos realizados por los gobiernos y la sociedad para mermarlos no han alcanzado grandes resultados, ya que existe evidencia de que persisten en el tiempo y en los espacios. Los mecanismos anticorrupción son instrumentos empleados para combatir estos males que tan profundo agravio generan en los sistemas políticos; la transparencia y el acceso a la información pública son dos de ellos.

La transparencia es una obligación de los gobiernos y de todos los entes que reciben o ejercen recursos públicos para aperturarse a la sociedad en cuanto a gestiones, procesos y resultados, así como para explicar cómo y por qué se toman todas las decisiones. El acceso a la información es un complemento de la transparencia, es un derecho reconocido e institucionalizado para recibir, buscar y difundir información, el cual debe fungir como excepción y no como norma, ya que los sujetos obligados deben ser tan transparentes que toda la información de interés público tendría ineludiblemente que encontrarse publicada sin necesidad de ser solicitada. Este ideal es un significado de transparencia y refiere que los menores grados de solicitudes de información son reflejo de mayor apertura gubernamental.

La eficacia de los sistemas de transparencia no es un atributo único o aislado, tiene múltiples dimensiones conectadas que entrelazan las redes de los elementos democráticos. La transparencia permite mejorar la calidad de la gestión pública y de las instituciones, ya que la visibilidad de las acciones hace menos propensa la ineficacia del actuar gubernamental, por lo que favorece la gobernabilidad. De igual manera la transparencia refiere entornos de apertura de las estructuras burocráticas y políticas hacía la ciudadanía, por lo que se entablan relaciones socio gubernamentales por medio de canales o diversos tipos de acercamientos que son parte de la materia prima de la gobernanza.

La transparencia es tan relevante en los sistemas políticos que las naciones del mundo han ido generando paulatinamente las legislaciones en la materia desde 1766, año en el que lo hace Suecia, convirtiéndose en el país pionero en el tema. En México, la transparencia tiene una llegada relativamente tardía, como ya se ha señalado, fue hasta 2002 cuando la legislación federal

tiene cabida institucionalizada, y a lo largo del tiempo ha venido reformándose hasta la más reciente creación de la Ley General de Transparencia en 2015, debido a las demandas de diversos sectores políticos y sociales.

México ha sido una nación a la cual los estudios sobre transparencia no le han favorecido. Estudios como el Índice de la Percepción de la Corrupción, el Índice de Gobierno Abierto, Índice del Derecho de Acceso a la Información en México y las Métricas de la Transparencia de 2010 y de 2014 han señalado puntuaciones bajas tanto para México como para Quintana Roo, por lo que se considera que existen deficiencias con urgente necesidad de atención en la que converja la voluntad político administrativa y el capital social.

Los gobiernos quintanarroenses deben asignar en las agendas políticas un lugar más importante a la transparencia, generando más espacios y mejorando los mecanismos de participación ciudadana a través de apertura gubernamental, especialmente en las instituciones, en las unidades de transparencia y en los municipios, pues son el vínculo directo con la sociedad y estos últimos son los gobiernos más próximos a los ciudadanos.

Contrariamente, a dos meses de acabar la administración del Gobierno priista de Roberto Borge Angulo (2011-2016), se publicó un acuerdo para dar de baja al entonces sistema INFOMEXQROO y para eliminar la Unidad de Transparencia del poder Ejecutivo, aludiendo a que esto no afectaría al sistema de transparencia local ya que únicamente se cambiaría a la adscripción de la Coordinación General de Transparencia y Acceso a la Información de la Secretaría de la Gestión Pública. Es de resaltar que al depender de una secretaría, la unidad dejaría de ser autónoma y la rendición de cuentas se ve obstaculizada al no disponer de información amparándose en la desaparición de dicha unidad. Los cuestionamientos sobre el tema argumentan que se trata de una medida para opacar la información que pudiera afectar a la administración actual como parte de un “blindaje” hacía la culminación que se aproxima, ya que el gobierno entrante de la oposición que da por primera vez una alternancia política a la entidad, ha señalado que se indagará hasta las últimas consecuencias la gestión anterior y que no se será condescendiente con las anomalías resultantes de las auditorías. (El Economista, 04 de agosto del 2016)

Aunque este acuerdo fue suspendido por el Juez Quinto de Distrito por la solicitud de amparo realizada por la A.C. Somos tus ojos Transparencia por Quintana Roo, la ahora Plataforma Nacional de Transparencia está habilitada (antes INFOMEX) y la unidad se encuentra

operando, no quedó certeza de su adscripción, por lo que se considera que la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en Quintana Roo tienen carencias vigentes que persisten en el periodo de estudio y culminación de esta investigación, los ambientes de opacidad se encuentran presentes en distintos niveles en los sujetos obligados, lo que sin lugar a dudas representa un obstáculo para el desarrollo democratizador del sistema político estatal. El Gobierno entrante titulado por el C. Carlos Joaquín González da un lugar importante a la transparencia, resaltándola como parte de las estrategias para trabajar con orden y reducir la corrupción en el sistema político local. La gestión y la administración pública podrán presentar a través del tiempo resultados en la materia, los cuales evidentemente se esperan sean positivos en una sociedad fuertemente desencantada con la corrupción y el sistema democrático de Quintana Roo.

Este trabajo de investigación presenta un estado circunstancial en un periodo de tiempo específico, por lo que se concluye que la hipótesis inicial es comprobada, ya que la transparencia y el acceso a la información pública no cumplen eficazmente con todos los componentes e indicadores que integran las dimensiones seleccionadas del Modelo de la Métrica de la Transparencia 2014, por lo cual, se considera que estos instrumentos no se encuentran totalmente consolidados o se encuentran en un proceso de consolidación con un promedio de 51 en el sistema político estatal. La transparencia y el acceso a la información son elementos parcialmente presentes en Quintana Roo, se reconoce la labor de los servidores públicos y la sociedad civil comprometida a mejorar la calidad de ellos, sin embargo, falta camino por recorrer en la materia y es con estas bases que se emiten las siguientes recomendaciones:

- Portales
 - Poder Ejecutivo. A raíz de la evaluación del portal de este sujeto obligado se realizan sugerencias para los apartados que se cumplen de forma parcial o incompleta, ya que no hay presencia de información pública de oficio inexistente.

Con respecto a la remuneración mensual por empleo, cargo o comisión, se considera importante completar los datos de forma total para que los ciudadanos puedan conocer cuánto es lo que se gasta de las finanzas públicas en los sueldos de los servidores públicos. Lo mismo sucede con las metas y objetivos de sus programas más relevantes, ya que a pesar de que existe la

información junto con los indicadores de gestión, es necesario completar y actualizar algunos documentos. De los resultados de las auditorías públicas, se recomienda publicar los de todas las áreas y dependencias, así como emitir documentos más detallados y específicos, ya que las que se encontraron son un tanto generales. En el apartado denominado Toda otra información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la Información pública, se sugiere completar mayores documentos o información para todas las áreas.

De las enajenaciones de bienes que realicen por cualquier título o acto, también debe completarse la información y actualizar la de 2016. De la información de las iniciativas de ley o decreto que se presenten en la Legislatura del Estado, dictámenes y los acuerdos aprobados en el Pleno, así como los decretos legislativos publicados y los Diarios de Debates, únicamente se recomienda actualizar la información de los años 2014-2016. El mismo caso para los resúmenes financieros. De la relación de solicitudes de acceso a la información pública y las respuestas, se recomienda actualizar la información, ya que no hay registro de las solicitudes de los años 2011 en adelante y se señala que a partir de 2010 se pueden consultar en INFOMEX, pero no hay documentos, solo manda al vínculo del sistema.

En lo que refiere a la información de contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios, se recomienda completar la de las secretarías que no la tienen, o en caso de no tener este tipo actividad entre sus facultades, debe aclararse en el portal. Lo mismo sucede con el origen y monto de los ingresos mensuales de los fondos auxiliares, así como la aplicación de los mismos, las reglas para otorgar concesiones, licencias, permisos o autorizaciones, los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, y los contratos de obra pública, aunque la mayoría de la información está en el portal no puede considerarse completa ya que hay algunos documentos que no se han actualizado y algunos que no están disponibles.

Con respecto a los informes o equivalentes que por disposición legal generen los Sujetos Obligados, se recomienda corregir los vínculos rotos o mal

direccionados, ya que en algunos casos de los informes de las secretarías existen los rubros, pero con vínculos que regresan a la página inicial en vez de direccionar al documento.

Asimismo se resalta la importancia de completar y actualizar la información, así como corregir los vínculos mal direccionados de los resultados de las auditorías, la de los informes de actividades y la de los programas operativos de todas las áreas del sujeto obligado, ya que estos tres apartados destacan como información pública obligatoria y su publicación es muy importante para el sistema de rendición de cuentas en el estado, así como para la toma de decisiones de los ciudadanos.

Con respecto a los dieciocho indicadores, se recomienda emitir información en versiones públicas, y para público especializado, esto con el fin de facilitar la comprensión de los documentos. De igual forma se sugiere habilitar en el portal un apartado para quejas, sugerencias, comentarios y reportes de fallas. Crear un mapa de sitio para la página principal del sujeto obligado que permita ubicar la información en el portal. Mejorar la calidad de algunos documentos escaneados puestos a disposición para que puedan ser legibles y mejorar los formatos para que a su vez los tiempos de descarga sean menores. Corregir los vínculos rotos.

- Poder Legislativo. De las metas y objetivos de sus programas más relevantes, así como sus indicadores de gestión, los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos y, en su caso, el monto de los derechos para acceder a los mismos, existe el rubro, pero no hay información sobre los programas más relevantes, ni sobre los indicadores de gestión, por lo que se sugiere publicarla. Para el apartado de contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios, solo está disponible la lista de proveedores, habría la necesidad de completar la información.

Con respecto al monto del presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, se recomienda completar y actualizar la información de los años 2013-2016. El mismo caso de necesidad de actualización sucede con el padrón de bienes muebles e inmuebles, los informes o equivalentes que por

disposición legal generen los Sujetos Obligados, la relación de solicitudes de acceso a la información pública y las respuestas que se les den.

De los destinatarios y el uso autorizado de toda entrega de recursos públicos, existe el rubro pero no hay información, por lo que se recomienda publicarla. El mismo caso es para las enajenaciones de bienes que realicen por cualquier título o acto, indicando los motivos, beneficiarios o adquirentes y los montos de las operaciones y los acuerdos que clasifiquen la información como reservada o confidencial.

Respecto a los resultados de las auditorías públicas concluidas que se practiquen a los Sujetos Obligados, existe el rubro, pero el documento vinculado no coincide con la información del apartado, por lo que no se encuentran los resultados de las auditorías. Se recomienda corregir las direcciones de los vínculos. Mismo caso para el resumen financiero, respetando la autonomía de los Sujetos Obligados. Para el caso de toda otra información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la Información pública, existe un vínculo roto que debe direccionar a la página principal, por lo que se recomienda corregirlo y publicar este tipo de información en lugar de poner el link del portal del sujeto obligado al que se representa.

De los cuatro criterios que son considerados como información obligatoria de relevante importancia, se recomienda publicar la información de los resultados de las auditorías y de los programas más relevantes, así como de los indicadores de gestión, ya que existen los rubros pero no contienen la información. Para el caso de los presupuestos y los informes de actividades es recomendable completar y actualizar la información.

Con respecto a los indicadores se recomienda crear información en versiones públicas y para público especializado, con la finalidad de facilitar la comprensión de los documentos. Crear un apartado en el portal que señale los trámites o servicios que se ofrecen, así como un apartado para emitir quejas, sugerencias, reporte de fallas, e igualmente un mapa de sitio y un motor de búsqueda, así como opciones para cambiar la interfaz del portal a otros

idiomas. De los tiempos de descarga se recomienda que para los documentos que tardan más de treinta segundos en descargarse, se modifiquen los formatos para evitar demoras. Igualmente se recomienda corregir los vínculos rotos existentes.

- Poder Judicial. Con respecto al apartado de remuneración mensual por empleo, cargo o comisión., se recomienda completar la información y actualizarla hasta el año 2016. Para el caso de las metas y objetivos de sus programas más relevantes, así como información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión se sugiere describir de forma más detallada los programas, actualizarlos y publicar sus indicadores, mismo caso para el padrón de bienes muebles e inmuebles y el origen y monto de los ingresos mensuales de los fondos auxiliares especiales que están hasta 2014. Con respecto al monto del presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, se recomienda actualizar la información de 2012-2016, igual para las contrataciones, licitaciones y los procesos de toda adquisición de bienes o servicios que solo hay hasta 2010, para los resúmenes financieros que hay hasta 2011, la relación de solicitudes de acceso a la información pública y las respuestas que se les den que hay hasta 2014.

Para el caso de los servicios que ofrecen, los trámites, requisitos y formatos y, en su caso, el monto de los derechos para acceder a los mismos, se recomienda publicar estos datos de las áreas faltantes, mientras que para las enajenaciones de bienes que realicen por cualquier título o acto y los montos de las operaciones, los resultados de las auditorías públicas concluidas que se practiquen a los sujetos, los contratos de obra pública, los acuerdos que clasifiquen la información como reservada o confidencial y toda otra información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la información, se recomienda publicar en totalidad los documentos o apartados correspondientes, ya que se encontró que son apartados que no tienen información alguna.

Asimismo se recomienda corregir los vínculos rotos que marcan error al intentar acceder la información en el rubro. Este es el caso para los informes o

equivalentes que por disposición legal generen los Sujetos Obligados, las iniciativas de ley o decreto que se presenten en la Legislatura del Estado, los dictámenes y los acuerdos aprobados en el Pleno; los decretos legislativos publicados y los Diarios de Debates.

De los cuatro criterios fundamentales como parte de la información obligatoria se recomienda publicar los resultados de las auditorías, así como los informes de actividades, y completar y actualizar la información de los presupuestos y de los programas operativos.

En referencia a los indicadores técnicos en el portal, se recomienda entregar información en términos especializados y para público promedio, ampliar y completar los trámites y servicios que ofrecen en algún apartado o en la creación de más micro sitios, mejorar la calidad de los formatos de algunos documentos para que el tiempo de descarga sea menor, crear un apartado para reportar fallas, así como opción para cambiar el idioma de la interfaz del portal y rutas de navegación claras para situarse en la página. De igual forma se sugiere corregir los enlaces rotos y permitir exportar o descargar la información en formatos de datos abiertos con extensiones de software comunes.

- Generales. Los portales de los sujetos obligados y de las unidades de transparencia son el medio para la publicación de la información y visualización de contenidos en línea. La importancia de las páginas radica en que por medio de ellas es que puede accederse a la información pública tanto de oficio como de cualquier tipo que sea de interés público. Es recomendable facilitar las interfaces con procesos sencillos para la interacción en los portales, así como disponer de información útil y de calidad para conocer el quehacer gubernamental de manera sustantiva.

La idea central de los portales es contener tanta información en relación a los sujetos obligados, que las solicitudes pasen a un segundo plano siendo utilizadas únicamente cuando ocurran excepciones en datos no disponibles, y no como la norma o el único medio para ello. Asimismo se resalta la recomendación de mantener actualizada y completa toda la información en

cuando esta tenga una nueva versión. Es tan importante el conocimiento de datos recientes que se sugiere la visualización de procesos y asignaciones de recursos públicos en tiempo real, lo cual puede ser posible en un apartado en los portales o en la creación de una aplicación específica para ello.

- Sujetos obligados

- Ejecutivo. Para este poder se recomienda que el personal y el titular de la unidad se capaciten de forma seguida tanto como por el órgano garante local, como por otras instituciones externas, para actualizarse y compensar si algún servidor público no cuenta con experiencia en materia de transparencia. Asimismo se sugiere la creación de manuales que auxilien a los empleados de la unidad para conocer mejor los casos de información reservada, confidencial, y de datos personales, así como para cualquier otro tipo de posibles dudas, también se recomienda crear un comité para aclarar estos casos de información, el cual no necesariamente tiene que estar formalmente constituido, es más bien como una forma de trabajo. Crear algún programa institucional de transparencia que permita fomentar mejor la apertura institucional y mejorar las prácticas diarias.
- Legislativo. Para el caso de este poder se sugiere adoptar un mayor grado de apertura y celeridad para la entrega de información requerida de manera presencial, no solo por el derecho mismo de acceso de las personas, sino porque no todos los demandantes de datos cuentan con acceso a equipos de cómputo e internet para interactuar en el sistema. Se recomienda también la elaboración de requisitos predeterminados para quienes sean candidatos a ser titulares de la unidad de transparencia, ya que esto permite tener unas bases estandarizadas de las capacidades para el mejor desempeño de las funciones que el cargo encomienda. Asimismo se sugiere mayor capacitación distinta a la que ofrecen los órganos garantes, con la única finalidad de compensar la posible falta de experiencia en materia de transparencia del titular y de los servidores de la unidad. De la misma forma se recomienda la habilitación de personal en cada área o dependencia del sujeto obligado para coordinar y facilitar la información favoreciendo la celeridad y veracidad de las respuestas,

así como para actualizar la información en cada ámbito de competencia. Por último se recomienda la elaboración de manuales que permitan distinguir con mayor facilidad los procesos, la información y el desarrollo de las actividades dentro de la unidad de transparencia, así como la creación de un programa institucional interno que ayude a mejorar las prácticas diarias y a actualizar los procesos necesarios.

- Judicial. Al ser diferenciada la unidad de transparencia y de acuerdo con el modelo de la Métrica de la Transparencia, es recomendable que el nombramiento del titular de la unidad esté a cargo del Presidente municipal o de los titulares de alguno de los tres poderes del estado, esto con la finalidad de contar con mayores recursos políticos y de incidencia en materia de transparencia, sin embargo, con la nueva legislación el nombramiento estará a cargo del titular del sujeto obligado (en las conclusiones generales de esta dimensión se señala una discrepancia hacia este apartado). De igual forma, se considera que la adscripción de la unidad debería estar en el directorio del titular de sujeto obligado o ser independiente. Se recomienda buscar mayor capacitación externa y ajena a la del órgano garante local, esto con el fin de actualizarse y especializarse en los temas de transparencia. En este mismo sentido se sugiere la creación de manuales que permitan estudiar y conocer mejor los temas de información especial como la reservada, confidencial y de datos personales, y que las resoluciones del consejo de la judicatura respecto a estos temas sean públicos. Se recomienda crear un programa institucional interno que fomente y consolide la transparencia y el acceso a la información en la unidad.
- Generales. Al ser las unidades de transparencia el vínculo directo entre la ciudadanía y los sujetos obligados, representan ser los espacios idóneos para mejorar la política proactiva del sistema de transparencia local, estas unidades deben ofrecer mayor apertura hacia la ciudadanía a través de divulgación de información y actividades, así como la creación de foros, mesas de diálogo y espacios deliberativos entre los diversos sectores, en los que se permita

presentar y sistematizar propuestas para contribuir con líneas concretas a la calidad del sistema local de transparencia.

Se considera importante que las unidades estudien la demanda ciudadana en relación a las solicitudes de información y con base en ello, generar los datos y mantenerlos públicos constantemente, ya que un menor número de solicitudes de información es reflejo de un mayor grado de transparencia. Incrementar la comunicación y la transversalidad necesaria con todas las áreas del sujeto obligado y las dependencias que lo integren, con la finalidad de aplicar sistemas y disposiciones comunes y homologadas con un alto grado de incidencia que puede ser incrementada con mayor capacitación y personal especializado en materia de transparencia, tanto en el ámbito normativo como en el práctico. La importancia de generar conciencia y responsabilidad en los servidores no solo aplica para la información por ser un bien público, también se resalta para los ciudadanos, ya que por ningún motivo debe postergarse deliberadamente el acceso a la información, el incumplimiento de ello es una violación a los derechos humanos.

Asimismo es recomendable modificar que el titular de cada unidad de transparencia sea nombrado por el titular del sujeto obligado, ya que aunque se considere positivo por el respaldo político que puede tener al realizar las disposiciones institucionales sobre transparencia, resulta tener un grado de opacidad al posibilitar un conflicto de interés considerando que el titular de la unidad, difícilmente va a presionar o evidenciar falta de transparencia hacía el sujeto obligado cuyo titular lo ha colocado en el cargo, por la lealtad, afinidad o el agradecimiento hacía ello, lo que conlleva a restar autonomía a estos espacios. Relacionado con lo anterior, la titularidad de las unidades de transparencia no debe ser vista o utilizada como un escalafón político, ya que esto resta importancia y eficacia a la gestión pública en turno e ineludiblemente desvía el actuar del titular hacía los fines que mejor le convengan de forma personal.

De igual forma se recomienda documentar todos los actos de autoridad para generar evidencia y documentos que puedan ser entregados a la

ciudadanía, no solo de los procesos, sino de todo lo que se realice en nombre de los cargos públicos que se ejercen, con la finalidad de conocer de forma detallada el ejercicio del poder y de la administración pública.

- Usuarios simulados
 - Ejecutivo. En lo que respecta a este ejercicio, la respuesta a la solicitud de información a la unidad del Poder Ejecutivo cumplió positivamente con los indicadores de la dimensión, por lo que la recomendación es continuar con esta forma de trabajo y aplicarla hacía cualquier tipo de información solicitada.
 - Legislativo. Con respecto a la solicitud realizada para el Poder Legislativo, se considera oportuna la revisión y análisis de las solicitudes con la finalidad de clasificarlas por tipo de información, y con base en ello emitir las respuestas, ya que en el ejercicio se contestó información que debió negarse aludiendo a la seguridad del edificio, la cual se respondió en un plazo de diez días, pero debió negarse en cinco, y de esta forma es que se afecta al cumplimiento del plazo legal. Asimismo se recomienda responder con mayor celeridad, ya que aunque se conteste dentro del plazo legal, se considera un atributo positivo hacerlo antes del tiempo, sobre todo cuando la información no lleva un proceso complicado para generarse.
 - Judicial. Para el caso de la solicitud realizada a la unidad del Poder Judicial se sugiere mejorar la celeridad de las respuestas, ya que la información si fue entregada dentro del plazo legal establecido, pero se considera un atributo positivo que estos datos se entreguen antes de tiempo y no esperar hasta el último día del plazo, sobre todo cuando de información básica se trata.
 - Generales. El acceso a la información representa un derecho de suma importancia en los sistemas políticos democráticos, resulta de amplia relevancia ejercerlo porque a través de ello es posible conocer los datos que permiten a los ciudadanos ejercer otros derechos y tomar decisiones. Sin embargo, se considera aún más relevante la consolidación de un sistema de transparencia más dinámico y garante de conocimiento y visualización del quehacer gubernamental, en que la información se encuentre siempre disponible a través de mecanismos y canales, esto para restar el carácter

indispensable del ejercicio del derecho de acceso como único medio para obtener información que incluso sea pública de oficio.

De igual forma se señala la necesidad de diseñar e implementar medios de entrega de información que no requieran el uso de las diversas tecnologías de la información, para que la Plataforma Nacional de Transparencia no sea el único medio, puesto que la interacción con ella requiere el uso de equipos electrónicos y acceso a internet. Asimismo, es conveniente que las unidades de transparencia pongan a disposición de la ciudadanía equipos de cómputo para acceder a información y que los servidores públicos apoyen a las personas que se les complique la interacción con la plataforma o el uso de las tecnologías.

REFERENCIAS

- Abdó, J. (2004). *Transparencia y acceso a la información gubernamental*. México: Universidad Autónoma de Tabasco.
- Abramovich, V. y Courtis, C. (2000). *El acceso a la información pública como derecho. Anuario del derecho de la comunicación*. Buenos Aires: Editorial siglo XXI.
- Ackerman, J. (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas, y Estado de derecho*. México: Siglo XXI.
- Ackerman, J. y Sandoval, I. (2008). Leyes de acceso a la información en el mundo. Instituto Federal de Acceso a la Información. *Cuadernos de transparencia*, 7, 5-9. Recuperado de goo.gl/jqAeCv
- Archivo General de la Nación. (2014). *Informe de Actividades*. México: Archivo General de la Nación.
- _____ (2016). Recuperado de goo.gl/5D0s3e
- Arellano, D. (2007). Fallas de transparencia: Hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas. *Publicaciones del CIDE*, 191, 1-3. Recuperado de goo.gl/5iTnYl
- Auditoría Superior de la Federación. (2006). *Convenio General de Colaboración para el Fortalecimiento en materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*. México: Auditoría Superior de la Federación.
- _____ (2016). Recuperado de goo.gl/hiHLwA
- Ayala, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Baltazar, A. y Guerrero, J. (2008). *El Instituto Federal de Acceso a la Información: La construcción institucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Banisar, D. (2004). *Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*. (Disponible en goo.gl/eYcv2Q)
- Bobio, N. (1989). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bosco, J. (2012). *La democracia retórica*. España: Bubok Publishing.

- Camou, A. (2001). Estudio preliminar. En Instituto de Investigaciones Sociales. *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Castelazo, J. (2003). La gestión pública de la transparencia. *Publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México*, 107, 54-65. Recuperado de goo.gl/4Jpi1m
- Cejudo, G. y Zavala, D. (2011). Procesos y prácticas del acceso a la información: un ejercicio de usuario simulado. *Publicaciones del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas*, 257, 1-32. Recuperado de goo.gl/GHtCNg
- Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. (2010). Métrica de la Transparencia. México. (Disponible en goo.gl/y6IFkE)
- _____ (2014). Métrica de la Transparencia. México. (Disponible en goo.gl/7uCAor)
- Centro Internacional de Estudios de Transparencia y Acceso a la información. (2007). *Encuesta La cultura de los servidores públicos alrededor de los temas de transparencia y acceso a la información*. Recuperado de goo.gl/ql84R
- Cerón, E. (29 de junio de 2015). Retos y Desafíos del Sistema Nacional de Transparencia. *Red por la Rendición de Cuentas*. Recuperado de goo.gl/f3eCIM
- Cinta, M. (2008). Democracia, rendición de cuentas y género. En Martí, L. (Ed.) *Temas selectos de transparencia y acceso a la información*. (pp.67- 80). México: Arana Editores.
- CNN. (17 de abril de 2015). Los 5 puntos opacos de la Ley de Transparencia avalada por el Congreso. *CNN México*. Recuperado de goo.gl/XucfOH
- Congreso del Estado de Quintana Roo. (2005). X Legislatura 2002-2005. (Disponible en goo.gl/icK0Fq)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano*. Suiza: Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Covarrubias, I. (2014). Evaluación crítica de la noción de que los funcionarios públicos tienen una intimidad más reducida que la de una persona ordinaria. (A propósito de algunas decisiones del consejo para la transparencia). *Revista Chilena de derecho*, 41, (3), 871-906.
- Cruz, O. (enero-junio, de 2011). Antecedentes Jurídicos de la transparencia y acceso a la información en México. *Derecho Comparado de la Información*, 69-88.

- Diálogo México. (2014). *La agenda de transparencia tras la reforma constitucional*. México: Diálogo México.
- Diario de debates de la X Legislatura del Congreso del estado de Quintana Roo, año 3, tomo I, número 15, Chetumal, Quintana Roo, 11 de mayo de 2004.
- Diario de debates de la X Legislatura del Congreso del estado de Quintana Roo, año 3, tomo I, número 16, Chetumal, Quintana Roo, 13 de mayo de 2004.
- Durán, L. (28 de abril de 2015). Declaración patrimonial debe ser publicable: panelistas. *Frontera Info*. Recuperado de goo.gl/vWoVBf
- El Economista. (04 de agosto del 2016). Con artificio legal, Borge baja la cortina de Transparencia en QR. *El Economista*. Recuperado de goo.gl/wwq62S
- El Financiero. (07 de febrero del 2014). Reforma en materia de transparencia cierra espacios a opacidad: EPN. *El Financiero*. Recuperado de goo.gl/rSE7eW
- El Universal. (25 de mayo de 2015). Trayectoria del Grupo Oaxaca. *El Universal*. Recuperado de goo.gl/hbpN24
- Ellahuñe, C. y Carcamo, H. (2010). *Características principales de la aplicación de la ley n° 20.285 sobre transparencia de la función pública y de acceso a la información de los órganos de la administración del Estado*. (Tesis de Licenciatura). Universidad Academia de humanismo cristiano, México.
- Entrevista con la Coordinadora de atención a solicitudes de información de la Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo, realizada en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, el 11 de mayo de 2016.
- Entrevista con la Subdirectora de la Unidad de Transparencia del Poder Legislativo, realizada en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, el 02 de junio de 2016.
- Entrevista con un auxiliar administrativo de la Dirección de vinculación y transparencia del Poder Judicial, realizada en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, el 05 de mayo de 2016.
- Escobedo, J. (2012). Historia de la transparencia en México. Recuperado de goo.gl/tq5IBi
- Fernández, S. (2014). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Madrid: Editorial Aranzadi.
- Fiss, O. (2008). ¿Tienen los servidores públicos derecho a la intimidad? En Ackerman, J. (coord.), *Más allá del acceso a la información*. (pp. 311-322). México: Siglo XXI.

- Flores, F. (2011). *Ética en el servicio público y obligaciones de transparencia y acceso a la información pública*. México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá: Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Siglo del Hombre Editores.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. (2014). *Índice del derecho de acceso a la información en México*. Recuperado de goo.gl/TkmwDJ
- _____ (2015). *Índice del derecho de acceso a la información en México*. Recuperado de goo.gl/XwvrtG
- _____ (17 de septiembre de 2015). Violaciones graves a derechos humanos y seguridad nacional: pendientes de la transparencia. *Fundar Centro de Análisis e Investigación*. Recuperado de goo.gl/FDwnin
- García, J. (octubre- diciembre, 2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las administraciones públicas. *Revista Innovar*, (24) 54, 75-88.
- Garzón, E. (2008). Lo íntimo, lo privado y lo público. *Cuadernos de transparencia*, 06, 05-37. Recuperado de goo.gl/cf7WNn
- Gobierno del Estado de Quintana Roo. (1999). Plan Básico de Gobierno de Joaquín Hendriks Díaz 1999-2005.
- _____ (2005). VI Informe de Gobierno de Joaquín Hendriks Díaz, 2004-2005.
- González, C. (2009). *El acceso a la Información como Derecho Fundamental*. México: Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- González, E y Laris, C. (2012). *Estudio Comparativo de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Guerra, F. y Lemperiere, A. (1998). *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guerra, O. (2015). La ley de transparencia y acceso a la información pública del estado de Quintana Roo comparada con la Ley General de transparencia y acceso a la información pública. México: Instituto Nacional de Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.
- Hernández, L. (26 de noviembre de 2015). Dictamen aprobado por el Senado se quedó corto: México Evalúa. *El Economista*. Recuperado de goo.gl/dSfQBI

- Hickok, E. (1995). *Accountability of public officials*. Londres: Routledge.
- Hierro, D. (julio-agosto, 2002). Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental. *Para leer sobre transparencia*, (8), pp. 1-8.
- Ibarra, R. (2003). *La explotación petrolera mexicana frente a la conservación de la biodiversidad en el régimen jurídico internacional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Iniciativa Ciudadana Ley 3 de 3. (2016). Recuperado de <http://ley3de3.mx/>
- Instituto de Acceso a la Información Pública de Quintana Roo. (2016). Recuperado de goo.gl/QSRM0S
- _____ (2015). Recuperado de goo.gl/ckMUzV
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. (2009). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. (2012). Estudio comparativo de leyes de transparencia y acceso a la información pública.
- _____ (2014). Propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). Recuperado de goo.gl/XB8mMj
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2016). Recuperado de goo.gl/91FCeR
- _____ (2016) ¿Qué es el Sistema Nacional de Transparencia? De goo.gl/ALT1Fi
- Islas, J. (2012). Historia de la transparencia en México. De goo.gl/j55z7I
- Kant, E. (1985). *La Paz perpetua*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Kaufman, E. & Oszlak, O. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto*. Organización de los Estados Americanos.
- Laporta, F. y Álvarez, S. (eds). (1997). *La corrupción política*. Alianza Editorial: Madrid.
- Ley De Transparencia Y Acceso A La Información Pública Del Estado De Quintana Roo
- Ley Federal de Archivos.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente.
- Leyton, A. Lasagna, M. y Batet, M. (2008). *Independencia y control de la discrecionalidad en la función pública*. México: Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.
- Locke, J. (1996). *Ensayo sobre el gobierno civil*. México: Editorial Gernika.

- López, S. y Merino, M. (2009). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. México: Secretaría de la Función Pública.
- López, S. (2006). *Democracia, transparencia y constitución*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- _____ (2006). Los desafíos de la transparencia. Merino, M. (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Secretaría de la Función Pública.
- _____ (2007). *Transparencia y acceso a la información en los programas sociales. Una propuesta de política pública*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- _____ (08 de febrero de 2016). Ley 3 de 3: una iniciativa ciudadana contra la corrupción. *El Universal*. Recuperado de goo.gl/wcH0fl
- Luna, I. (2009). *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Macías, C. (2005). Transparentar para creer: rendición de cuentas y ejercicio de la ciudadanía en el Quintana Roo de hoy. *Ideario de transparencia, 1*, p. 19. Recuperado de goo.gl/OTjOdq
- Merino, M. (2015). *Sistema Nacional Anticorrupción*. De goo.gl/OJZgeG
- _____ (comp.) (2005). *Transparencia: Libros, autores e ideas*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Milenio. (04 de mayo de 2015). ¿Qué pendientes quedan con la Ley de Transparencia? *Milenio*. Recuperado de goo.gl/ZBQqQd
- Navarro, G. (20 de febrero de 2013). ¿Se logrará una cuarta reforma al Artículo 6° Constitucional? *Blog del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística*. Recuperado de goo.gl/96DBjH
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Veracruz. (2015). *Sistema Nacional Anticorrupción*. De goo.gl/u5x64u
- Participación Ciudadana Movimiento Cívico. (2007). *Índice de transparencia en las entidades públicas*. Recuperado de goo.gl/X4juNR

- Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. Tomo II, número 22 extraordinario. Chetumal Quintana Roo, 31 de mayo de 2004.
- Peters, G. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, XLV, (4), p.589.
- Portal de la Unidad de Transparencia del Poder Ejecutivo. (2016). (Disponible en goo.gl/t9yLvs)
- Portal de la Unidad de Transparencia del Poder Judicial. (2016). (Disponible en goo.gl/UlpNR0)
- Portal de la Unidad de Transparencia del Poder Legislativo. (2016). (Disponible en goo.gl/isvnc4)
- Portal del Gobierno del Estado de Quintana Roo. (2016). (Disponible en goo.gl/Is6ZSz)
- Portal del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo. (2016). (Disponible en goo.gl/oYP65t)
- Portal del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. (2016). (Disponible en goo.gl/yw4LtZ)
- Portal, J. (25 de junio de 2015). Cambiemos y mejoremos todos. *Red por la Rendición de Cuentas*. Recuperado de goo.gl/Y5z0FO
- Provencio, E. y Carabias, J. (2013). Acceso y Transparencia en la Información Ambiental. En Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. *10 años de Transparencia en México*. (pp. 143-171). México: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común*. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- Ramírez, A. (agosto, 2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Revista más poder local, número especial*, 3-19. Recuperado de goo.gl/Xn6Apz
- Ramos, I. y Campos, E. (2012). *Ciudadanía en 3D. Democracia digital deliberativa*. Editorial Edhasa, España.
- Reglamento de la Ley Federal de Archivos.
- Ríos, A. y Zavala, D. (2012). Las contrapartes de los Órganos Garantes: las unidades de acceso. En G. Cejudo, et. al. (coords). *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*. (pp. 150- 203). México: CIDE.
- Roberts, A. (2001). *Structural Pluralism and the Right to Information*. *University of Toronto Law Journal* (51) 24, 3, 243-271.
- Robles, G. (2004). *Derecho de la información y comunicación pública*. Universidad de Occidente. México: Universidad de Occidente.

- Rodríguez, J. (2008). Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política. *Cuadernos de transparencia*, 4, 5-55. Recuperado de goo.gl/TNsc0C
- Sánchez, R. (1974). *El derecho a la información*. Valencia: Editorial Cosmos.
- Sandoval, I. (2008). *Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades*. México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Schedler, A. 2004. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Secretaría de la Función Pública. (2016). Recuperado de <http://www.gob.mx/sfp/>
- Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. (2016). Recuperado de <http://www.snieg.mx/#top>
- Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. (2016). Recuperado de <http://snt.org.mx/>
- Solicitud de información al Poder Ejecutivo, realizada el 16 de mayo de 2016, con número de folio 00107416.
- Solicitud de información al Poder Judicial, realizada el 09 de mayo de 2016, con número de folio 00097416.
- Solicitud de información al Poder Legislativo, realizada el 16 de mayo de 2016, con número de folio 00107616.
- Subirats, J. (2012). Preámbulo. En Hofman, A. Ramírez, A. y Bojórquez, J. (Eds.), *La promesa del gobierno abierto*. (pp. 13-17). México: Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal.
- Tenorio, G. (2014). *Transparencia y acceso a la información: los casos difíciles*. México: Editorial Novum.
- Torres, M. (27 de noviembre de 2013). Las 7 claves para entender la reforma de transparencia. *CNN México*. Recuperado de goo.gl/BJZQQO
- Transparencia Internacional. (2014). *Índice de percepción de la corrupción*. Recuperado de <https://goo.gl/6cHOFH>
- _____ (2015). *Índice de percepción de la corrupción*. Recuperado de goo.gl/tKh8fa
- Transparencia Mexicana. (2010). *Índice nacional de corrupción y buen gobierno*. Recuperado de goo.gl/HmldV0

- _____ (07 de febrero del 2014). México aprueba reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública. *Transparencia Mexicana*. Recuperado de goo.gl/h2y6Y3
- Uvalle, B. (2007). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista Convergencia*, 45, 47-74.
- Valenzuela, R. (Noviembre, 2012). *Retos del gobierno abierto bajo un enfoque de política pública*. Simposio llevado a cabo en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena Colombia.
- Weir, S. y Beetham, D. (1999). *Political Power and Democratic Control in Britain*. London: Routledge.
- World Justice Project (2015). Índice de Gobierno Abierto. Recuperado de goo.gl/Jak5t8
- Zabludovsky, G. (2003) Burocracia y comportamiento organizacional: de la jerarquía moderna a la sociedad-red. En Guitián, M. y Zabludovsky, G. (coords.), *Sociología y modernidad tardía: entre la tradición y los nuevos retos*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Zapata, B. (10 de septiembre de 2012). Peña Nieto presentó su proyecto para el IFAI a senadores del PRI y PVEM. *CNN*. Recuperado de goo.gl/S84e8O