



**Estancia de investigación:
“La coordinación interinstitucional en el Sistema Nacional de
Transparencia”.**

Politeia Consultores S.A. de C.V.

Agosto de 2018

La coordinación interinstitucional en el Sistema Nacional de Transparencia

Introducción

La herramienta fundamental de la transparencia es el acceso a información en poder del Estado. Por ello, la regulación del acceso a la información pública determina los flujos de información existentes y facilita el control ciudadano sobre el gobierno. Sin embargo, la forma en que las normas de transparencia y acceso a información se implementan continúa siendo un factor crítico, pues no se echan a andar en forma automática, es necesario generar no sólo cambios legales sino nuevos diseños institucionales que permitan su sustentabilidad a largo plazo.

En ese sentido, una de las medidas adoptadas para hacer sustentable una política de transparencia es la creación de un organismo autónomo de acceso a información pública, así como la instauración de un sistema nacional de transparencia. México, afortunadamente, cuenta con ambos elementos.

De hecho, la incorporación de esos elementos se da a partir del 5 de mayo de 2015, cuando entró en vigor la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). Esta ley es de observancia en toda la República Mexicana y reglamentaria del artículo sexto de la Constitución Política en materia de transparencia y acceso a la información. Tiene por objeto establecer los principios, bases y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad.

A diferencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), que obligaba a la administración pública federal y a los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), la LGTAIP también incluye a estados y municipios, con el objeto de establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como fomentar la cultura de la transparencia y promover la participación ciudadana en las decisiones públicas y la rendición de cuentas. Para analizar los retos y avances de la implementación de este marco normativo, se propone el siguiente estudio.

Objetivo General: Elaborar un estudio que ofrezca información sobre los mecanismos de coordinación interinstitucional y acceso a la información pública para una mejor gestión del Sistema Nacional de Transparencia.

Objetivos Específicos:

1. Detallar la evolución que ha tenido el diseño institucional del derecho al acceso a la información pública en México.
2. Aportar información oportuna, fidedigna y pertinente sobre los mecanismos de coordinación interinstitucional del Sistema Nacional de Transparencia.

3. Identificar los principales retos y desafíos en materia de coordinación interinstitucional que enfrentan los actores estratégicos para la adecuada implementación del Sistema Nacional de Transparencia.
4. Desarrollar mecanismos de operación eficaces para coadyuvar, vigilar y garantizar el cumplimiento de las leyes en materia de acceso a la información pública.

I. Antecedentes

Este apartado de la investigación brinda una revisión histórica de las reformas al artículo 6o. constitucional en materia de acceso a la información. De igual manera, se examinan distintos documentos para contextualizar el origen de dichas reformas en el ámbito internacional. Posteriormente, se analizan los elementos que conforman la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como su impacto en el contexto nacional. En este orden de ideas, se revisa la trayectoria que ha tenido la reforma constitucional en materia de transparencia en nuestro país, así como sus causas y efectos. En ese sentido, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se establece como el quinto elemento de análisis y revisión, para sentar las bases sobre las cuales se fundará el siguiente apartado de la investigación. Finalmente, se realiza un recorrido por las distintas etapas que ha conllevado la expansión del derecho de acceso a la información en el contexto mexicano.

De esta forma, en este apartado se presenta la evolución del derecho al acceso a la información y la transparencia como categorías de análisis que, si bien tienen una incorporación relativamente reciente en la agenda pública de nuestro país, han generado un cambio de paradigma para el gobierno, sus instituciones y sus procedimientos. También se destaca la incorporación de dos actores esenciales en este proceso: la academia y la sociedad civil, quienes han sido estratégicos en la expansión y fomento de estos elementos. Finalmente, se abordan los siguientes pasos que habrán de llevarse a cabo para consolidar un modelo integral en materia de transparencia, no sólo los previstos en la esfera legal, sino los que las políticas públicas podrán ir afinando, a través de investigaciones como la que aquí se presenta.

El concepto de “transparencia” aparece, en el ámbito del derecho a la información, por primera vez en enero de 2001 como parte del Índice de Opacidad.¹ Por sus siglas en inglés *CLEAR* calcula la incidencia de cinco factores sobre el ambiente económico y los mercados de capitales: percepción de la **C**orrupción, sistema **L**egal, **P**olítica **E**conómica gubernamental, normatividad **A**mbiente y de información, y régimen **R**egulador.

El presente estudio parte de la premisa básica que sostiene que la transparencia y el acceso a la información son elementos intrínsecos de un sistema democrático; además de la correlación directa y proporcional que tienen en categorías como eficiencia, eficacia y legitimidad de las instituciones y sus gobiernos. En este ámbito son relativamente jóvenes, pero

¹ Este índice fue calculado por *Price Waterhouse Coopers (PwC)* con base en los resultados de una encuesta aplicada en 35 países, a un grupo de directivos financieros, banqueros, analistas de acciones y personal seleccionado de PwC, que tuvieran conocimiento sobre las condiciones de transparencia de su país y en Estados Unidos, como punto de referencia. (Lipsey, 2001).

contundentes, los esfuerzos que se han realizado en México para incorporar la transparencia y el acceso a la información en un lugar reconocido de la agenda pública.

a. Artículo 6o. Constitucional

El derecho a la información es el conjunto de normas sistematizadas que garantizan a cualquier ciudadano el acceso libre a la información de interés público y que establece las obligaciones que tendrán que cumplirse para darle un uso responsable, por parte de los sujetos obligados. Asimismo, conlleva la facultad de comunicación, que posibilita el fortalecimiento de la democracia, garante de los principios de libertad de expresión y de información.

El derecho a la información también está regulado en diversos tratados internacionales, por lo que lo establecido en declaraciones, convenciones y pactos internacionales son normas obligatorias para el Estado Mexicano, tales como la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, en su artículo 19; el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* de 1966, en su artículo 19.2.; la *Convención Americana de Derechos Humanos* o “Pacto de San José de Costa Rica” de 1969, artículo 13.1. De ahí que el entorno de nuestro país haya recibido la influencia de las políticas de transparencia y programas anticorrupción que provienen de un contexto de globalización económica, lo cual ha conllevado al desarrollo de una sociedad con mayores exigencias de información ante los temas que le afectan.

La reforma política del Estado mexicano del año 1977 marcó la génesis del derecho a la información, al hacer su reconocimiento como garantía del Estado, mediante la reforma constitucional al artículo 6o.: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. El alcance que se dio inicialmente al derecho a la información lo dejaba ceñido al ámbito de los partidos políticos, se refería a la prerrogativa especial que tenían para socializar sus programas y plataformas político-electorales, a través de los medios masivos de comunicación. Con ello se sentaron las bases para que años más tarde las fuerzas de oposición instrumentaran un sistema de competencia electoral al régimen hegemónico.

El artículo 6o. constitucional no fue reglamentado, por lo que los alcances e implicaciones del derecho a la información no estaban del todo claros. El componente que dio orientación al sentido del texto constitucional como un derecho de las personas, fueron las resoluciones judiciales a demandas de amparo por falta de información.² Con este precedente, la sociedad y el Estado mexicanos emprenderían un largo y sinuoso camino durante las siguientes dos décadas para construir el andamiaje legal e institucional, así como para edificar las bases culturales, que permitieran garantizar el derecho a la información pública en México.

² En 1992 una sentencia resolvió que el derecho a la información era una garantía social de los partidos políticos para difundir sus plataformas ideológicas y programáticas a través de los medios de comunicación mientras que en 1996 la SCJN determinó que era un principio al que debían obligarse las autoridades, absteniéndose de dar información incompleta o falsa. Finalmente, en 1997 a causa de una demanda de información sobre la matanza de Aguas Blancas en Guerrero, la Suprema Corte sentenció que el sentido del párrafo constitucional era que las autoridades debían abstenerse de dar información, manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave de las garantías individuales. (Cossio Díaz, 2002).

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

De la exhortación del derecho de acceso a la información a su reglamentación pasaron veinticinco años. Fue a través de la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental en el año 2002 que se dio un cambio de paradigma en la gestión pública, promovido principalmente por un amplio grupo de la sociedad civil. Con esta Ley se regulaba por primera vez en México el derecho de acceso a la información pública gubernamental y la protección de los datos personales, además de que daba atención a algunas de las demandas de estrechar la relación gobierno-ciudadano.

Los elementos centrales sobre los cuales descansó el diseño de esta Ley son: el establecimiento de los **sujetos obligados** -todos los entes públicos, tanto los gubernamentales, como de los otros poderes y organismos constitucionales autónomos; la **transparencia como principio rector** -la obligatoriedad de proveer información, y los criterios para clasificar y reservar información; los **requisitos, plazos y procedimientos** para su ejercicio; el **diseño institucional para su implementación** -la existencia de un organismo con autonomía funcional para determinar e instruir la apertura informativa, limitada a dependencias y entidades de la administración pública federal. Cada uno de estos elementos configuró el cuerpo normativo que sirvió de base para orientar al resto de las competencias.

Sin embargo, esta ordenanza se construyó a los poderes federales y dejó a las entidades federativas un amplio margen para legislar en la materia, debido a que se limitaba a servir como marco de referencia, sin mayor obligatoriedad. Es decir, el reparto de competencias para el establecimiento de procedimientos en la materia dejaba a discreción de los sujetos obligados que estaban fuera del Ejecutivo Federal la instauración de procedimientos. En el ámbito procedimental, dejó en el Ejecutivo Federal la administración, excluyendo a los otros Poderes de la Unión -judicial y legislativo-, así como a los jóvenes organismos constitucionales autónomos de esa época -Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México y el entonces llamado Instituto Federal Electoral.

Por otra parte, esta Ley proveyó de los insumos para el diseño institucional del órgano garante de la transparencia y el acceso a la información: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública “IFAI”, creado el 25 de octubre de 2002, el cual garantizaría y vigilaría, esencialmente, que todas las dependencias federales hicieran pública la información sobre el uso de recursos, asignación de sueldos, así como los criterios para la toma de decisiones del gobierno.

Para el año 2007 todas las entidades del país contaban con una ley de acceso a la información, aunque en tres de ellas entraron en vigor hasta 2008 (Oaxaca: marzo, 2008; Hidalgo: junio, 2008; Tabasco: septiembre, 2008). Sin embargo, los criterios que contemplaban eran heterogéneos, es decir las condiciones y requisitos para asegurar el acceso a la información variaban, produciendo implementaciones por demás distintas en cada entidad, condición contraria al espíritu de transparentar el ejercicio público, si bien de manera gradual, de forma homogénea en el país. Esta situación llevó a buscar ajustar el marco referencial existente: la primera reforma constitucional en materia de transparencia del año 2007.

c. Trayectoria de la reforma constitucional en materia de transparencia

La denominada “Iniciativa Chihuahua”, documento presentado ante el Congreso de la Unión por un grupo de gobernadores que esencialmente proponía adicionar al artículo 6o. constitucional las bases y criterios mínimos del derecho al acceso a la información, constituyó el origen de **la reforma al artículo 6o. constitucional del 20 de julio de 2007**, en la cual se inscribió el reconocimiento del derecho a la información pública como derecho fundamental, a través del establecimiento de principios y bases por las cuales deberían regirse la federación, los estados y el Distrito Federal,³ y tendría como propósito el ejercicio uniforme de este derecho en el país.

Cuadro 1. Principios y bases de la reforma constitucional al artículo 6o. del 20 de julio de 2007

Principios	Bases
Máxima publicidad	Mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión o inconformidad.
	Publicidad de la información sobre el uso de recursos públicos.
	Sanciones a la inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información y a la no difusión de la información pública de oficio
Protección los datos personales	Organismos especializados e imparciales para sustanciar los recursos de revisión.
Acceso gratuito a la información	Archivos administrativos actualizados.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados, 2007.

Al respecto, un estudio realizado en el año 2010 (Cejudó y López, 2012) indicó que como producto de dicha reforma, 19 entidades federativas habían reformado su legislación en la materia, y que 12 expedieron nuevas leyes; sólo el estado de Hidalgo y la Federación no hicieron modificaciones. Además, mostró que, aunque la calidad promedio de la legislación

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 6o.,2007.

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

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. (Cámara de Diputados, 2007).

nacional había mejorado, seguían existiendo diferencias y deficiencias cuyo impacto era negativo para la adecuada operación del derecho de acceso a la información, tales como información confidencial, archivos, recursos de revisión, información pública de oficio y datos personales. Asimismo, quedó patente que la construcción administrativa y organizacional de las instituciones garantes conllevaba un papel fundamental en la eficacia del ejercicio de los derechos, las cuales guardaban distintos grados de madurez entre entidades federativas. La implementación de esta reforma permitió a lo largo del tiempo tener una mayor comprensión de la interrelación que guardan la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas como fenómeno sistémico. El papel de la academia y la sociedad civil en el análisis y discusión del tema contribuyó para un entendimiento más amplio, así como para su expansión.

Más adelante y como parte de los compromisos del *Pacto por México*, entre septiembre y octubre de 2012, se presentaron al Senado tres iniciativas de reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, una por cada una de las fuerzas políticas con mayor representación (CNN México, 2012). Aunado a esto, se tuvo el acompañamiento del sector académico, de organizaciones de la sociedad civil, así como de los órganos garantes de la transparencia; todos ellos coadyuvaron a consolidar lo que tuvo como resultado el contenido del texto constitucional que fue posible publicar después de casi dos años de trabajo, como la más reciente **reforma constitucional al artículo 6o., el 7 de febrero de 2014**. Esta reforma tendría como característica primordial la consolidación de la transparencia y el acceso a la información como derechos fundamentales.

Cuadro 2. Principios, bases y procedimientos de la reforma constitucional al artículo 6o. del 7 de febrero de 2014

Principios	Bases
Máxima publicidad.	Diseño de organismos garantes especializados, autónomos, imparciales y colegiados.
Ampliación del catálogo de sujetos obligados.	Todas aquellas personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos.
Documentación	Facultad de documentar del ejercicio de facultades, competencias o funciones de sujetos obligados.
Reserva de ley en materia de información reservada por razones interés público y seguridad nacional.	Publicación en medios electrónicos del ejercicio de recursos públicos e indicadores de gestión.
Reserva de ley para declaraciones de inexistencia de información.	Sanciones por inobservancia.
Reserva de ley para determinar alcance de la protección de la vida privada y de los datos personales.	Bases del sistema de coordinación entre el órgano garante federal y la Auditoría Superior de la Federación, el INEGI, el AGN y los organismos garantes estatales.
Acceso gratuito a la información y los datos personales sin acreditar interés o justificar su uso.	Archivos administrativos actualizados.

Principios	Bases
	Sanciones a la inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cámara de Diputados, 2014.

Más allá del artículo 60. constitucional, la modificación al artículo 105 fortaleció al IFAI dotándolo de facultades para interponer una controversia constitucional, o una acción de inconstitucionalidad. Al ser el organismo especializado en transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, el IFAI se convertiría en la entidad donde se concentrarían las competencias especializadas en la materia.

Esta reforma constitucional derivó en la redacción de leyes generales en materia de transparencia, protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados y archivos, con lo cual se buscó establecer una línea base estándar del derecho de acceso a la información pública de las legislaciones secundarias en los tres órdenes de gobierno.

d. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Con el objeto materializar el contenido y los alcances de la más reciente reforma constitucional, se planteó la creación de un marco normativo nacional para la defensa del derecho de acceso a la información y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las instituciones públicas, a través de una Ley General,⁴ la cual tiene supremacía sobre otras leyes de carácter federal y local e, incluso, sobre las constituciones de los estados, toda vez que se trata de un ordenamiento dictado por la Constitución y junto con ésta y los tratados internacionales, forman parte del orden jurídico nacional (ley suprema).

Es de resaltar el esfuerzo y participación de las agrupaciones de la sociedad civil en el proceso de creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a invitación del Senado, como parte del grupo redactor. Es así como, el significado de la participación ciudadana toma un sentido pragmático.

Con este nuevo instrumento, reglamentario del artículo 60. constitucional, se busca en primer término promover el acceso a la información para la creación de un sistema de rendición de cuentas efectivo, a través de garantizar a las personas el acceso a los documentos que obran en los archivos de las autoridades, y cuyos efectos principales se enlistan a continuación:

- Crea el Sistema Nacional de Transparencia.
- Determina la creación de una Plataforma Nacional de Información.
- Concreta las atribuciones del IFAI, sus competencias, así como su jurisdicción para transformarse en el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI).
- Especifica y estandariza el procedimiento de acceso a la información pública, para todo el país.

⁴ Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación. Es decir, la ley general establece las bases de regulación en la materia que se trate y servir de plataforma para que las entidades y la federación deban expedir sus propias disposiciones.

- Amplía la base de sujetos obligados: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo (todos los congresos) y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.
- Incrementa el número de obligaciones de transparencia: de 17 a 169 (50 obligaciones comunes del artículo 70, y 119 específicas del artículo 71 al 80, dependiendo del sector en el que se encuentran ubicados los sujetos obligados).
- Dicta obligaciones de transparencia específicas para las instituciones del sector energético (derivadas de la reforma energética).
- Determina que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.
- Precisa las causales de reserva en materia de seguridad nacional y estabilidad financiera o monetaria.
- Determina que los sujetos obligados necesariamente deberán realizar la prueba de daño para reservar la información.
- Supedita a todas las demás leyes a establecer sus supuestos de reserva acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley General, y en ningún caso podrán contravenirla.
- Permite la denuncia de cualquier persona por el incumplimiento de las obligaciones de transparencia, es decir, por la falta de la publicación de la información de oficio en el portal de internet, además de que establece el procedimiento para tal efecto.

Para que esta Ley General sea funcional, se prevé su articulación con una serie de ordenamientos jurídicos y programáticos que, junto con ella, conforman el sistema de rendición de cuentas, así como la creación, implementación y evaluación de políticas públicas que propicien el adecuado ejercicio del derecho y el cumplimiento de obligaciones. El detalle y análisis de dichos elementos serán abordados en el siguiente apartado de este documento.

e. La expansión del derecho de acceso a la información

El acceso a la información constituye al día de hoy un derecho fundamental en nuestro país, como se ha descrito anteriormente, durante los últimos veinte años, este derecho se ha convertido en una condición indispensable dentro de nuestro sistema de pesos y contrapesos, tanto en los ámbitos políticos y sociales.

La primera ley sobre acceso a la información tuvo sus orígenes en Suecia en año de 1776, su énfasis principal se encontraba en el impulso a la libertad de expresión y de prensa, bajo el supuesto que los registros de información pública eran la base para vigilar las actividades del gobierno, con lo cual se evitarían deficiencias en su actuación. De esta premisa deviene que la libertad de prensa tuviera correlación directa con el acceso a los documentos generados por el gobierno. Años más tarde con la Revolución Francesa se extendió la premisa de “contención del poder”, para evitar sus excesos, es por ello que el acceso a la información

pública y la rendición de cuentas se convierten en mecanismos de control (contrapeso) sobre la autoridad, con lo cual se ha ido labrando la lógica de la democracia.

Fue hasta mediados del siglo XX que la legislación en materia de acceso a la información iniciara su expansión comenzando con Finlandia en 1951. Sin embargo, dicha ampliación no fue tan rápida como se hubiera deseado, para 1990 sólo doce países contaban con legislación en la materia, cuya característica común era el arraigo de la democracia y el entendimiento de la obligación del Estado de garantizar que la información, a través de los archivos gubernamentales, fueran accesibles para los ciudadanos; además del carácter de reserva que determinada información debería tener en función del interés público.⁵

Años más tarde, la expansión se dio a un ritmo mayor, para el año 2014, 100 países contaban con legislación en la materia en las distintas regiones del mundo, de las cuales 19 se habían promulgado en América Latina. La relación directa que guarda el régimen democrático en función de la rendición de cuentas y el acceso a la información son elementos explicativos de este lento avance; es decir, aunque para inicios del siglo XXI la mayoría de los países de la región contaban con un régimen democrático –gobernantes surgidos de elecciones libres y competidas-, la transparencia y derecho al acceso a la información continuaban siendo categorías no consagradas de la agenda pública.

Las expectativas no cumplidas sobre la democracia trajeron consigo una activación de la sociedad civil, con exigencias cada vez mayores de información e involucramiento en los asuntos públicos, así como el ejercicio efectivo de sus derechos ciudadanos. Esto permitió incidir en la agenda pública, marcando las demandas de transparencia y acceso a la información como temas eje de las políticas públicas. Las prácticas de la nueva gestión pública se estaban abriendo paulatinamente al escrutinio de los ciudadanos.

Así, el reciente modelo de la legislación general, la participación de la sociedad civil y la evolución tecnológica han generado un nuevo escenario que promueve y facilita la expansión y evolución del acceso a la información, multiplicando con ello la exigencia de mecanismos transparentes para dar cuenta de la gestión de los gobiernos en sus distintos órdenes.

En el siguiente cuadro se presenta, a manera de resumen, la evolución que ha tenido el derecho al acceso a la información pública, la transparencia y la protección de datos personales en México.

**Cuadro 3. Evolución del derecho al acceso a la información pública en México.
1967-2017**

Fecha	Suceso
6 de diciembre 1977	Reconocimiento del derecho a la información como garantía del Estado. (Reforma al art. 6° constitucional).

⁵ Interés público se refiere a los ámbitos de seguridad, procuración de justicia, procedimientos judiciales, compromisos internacionales y privacidad de las personas.

Fecha	Suceso
11 de junio de 2002	Expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
20 de julio de 2007	Reforma al artículo 6o. constitucional en donde se da el reconocimiento del derecho a la información pública como derecho fundamental. Se establecen los principios básicos de ese derecho, por los que deben regirse la federación, los estados y el DF.
1 de julio de 2009	Se convierte en garantía constitucional el derecho a la protección de datos personales, así como el acceso, rectificación y cancelación de los mismos. Se faculta al IFAI para la protección de este derecho. (Reforma al art. 16 constitucional). Además, el nombre del Instituto cambió para quedar como Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
5 de julio de 2009	Expedición de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.
7 de febrero de 2014	Reforma constitucional al artículo 6o. que consolida a la transparencia y el acceso a la información como derechos fundamentales.
4 de mayo de 2015	Publicación del Decreto por el que se expide de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
5 de mayo de 2015	El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) cambia su nombre por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con mayores y nuevas atribuciones que lo consolidan como organismo garante a nivel federal.
23 de junio de 2015	Instalación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.
9 de mayo de 2016	Se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
26 de enero de 2017	Se publica el Decreto por el que se expide la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.
27 de enero de 2017	Se expide el Decreto con las primeras reformas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, la transparencia y el acceso a la información siguen evolucionando en los ámbitos normativo, institucional y conceptual en búsqueda de un ejercicio pleno, abonando a un contexto de democracia y gobernabilidad legítimas y estables; quedan aún tareas pendientes, en la consolidación definitiva de estos elementos. Algunos de estos aspectos serán analizados en los siguientes apartados de este documento.

II. Marco contextual

Esta sección comprende el examen del marco contextual en el cual se incorpora el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT). Se considera al SNT como el constructo que marca el inicio de un nuevo paradigma en las políticas públicas en materia de transparencia para el Estado mexicano, donde la colaboración interinstitucional renueva la dinámica gubernamental de mecanismos de identificación que permiten la construcción de espacios de transparencia aceptables organizacionalmente (Arellano, 2006).

El apartado inicia con la definición del Sistema Nacional de Transparencia, así como la conceptualización de los elementos que lo integran. Posteriormente, se examinan las distintas etapas por las que ha transitado el Sistema Nacional, hasta la actualidad. En un tercer momento, se abordan la coordinación y los mecanismos que se han construido entre los ámbitos de gobierno. Una vez realizado este recorrido, se analiza por medio de una matriz FODA⁶ el estado que guarda el Sistema Nacional. Por último, se identifican los principales retos a los cuales se enfrenta el Sistema Nacional en el camino a la conformación de una política pública que tienda a homologar la garantía y ejercicio del acceso a la información y la transparencia en todo el territorio nacional.

a. El Sistema Nacional de Transparencia

El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT) se convierte en el constructo organizacional que pauta el inicio de un paradigma en las políticas públicas en materia de transparencia para el Estado mexicano, en donde la colaboración interinstitucional recurre a una dinámica gubernamental articulada, que genera espacios de transparencia aceptables organizacionalmente (Arellano, 2006), y donde también las expectativas de la academia y la sociedad civil encuentran respuestas pragmáticas y sólidas.

El antecedente más cercano al Sistema Nacional de Transparencia, con la debida distancia, lo podemos encontrar en la denominada Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), en la cual los órganos garantes locales de transparencia y acceso a la información pública se integraban de manera voluntaria en un espacio de intercambio de experiencias, reflexión, análisis y cooperación; constituida el 16 de junio de

⁶ Una matriz FODA, es una herramienta de estudio de la situación de una empresa, institución, proyecto o persona, analizando sus características internas (Fortalezas y Oportunidades) y su situación externa (Debilidades y Amenazas).

2004 con la participación del entonces IFAI y ocho órganos garantes estatales, subsecuentemente se integraron los 24 restantes.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, constituye el eje de la **integración, organización, funcionamiento y coordinación** de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT).⁷

En lo que a su integración se refiere, el SNT está conformado por cinco instancias: el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI); los Organismos garantes de las Entidades Federativas; la Auditoría Superior de la Federación (ASF); el Archivo General de la Nación (AGN), y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) es el organismo garante que coordina sus acciones con la ASF, entidad de fiscalización superior de la Federación; con el AGN, entidad especializada en materia de archivos, y con el INEGI, organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con todos los organismos garantes de los estados.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, encargada de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El resultado final de la labor de la ASF son los Informes Individuales de Auditoría y el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

El Archivo General de la Nación (AGN) es el organismo descentralizado rector de la archivística nacional y entidad central de consulta del Poder Ejecutivo Federal en la gestión de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal. Por ello el AGN tiene, junto con el INAI, la responsabilidad de formular, orientar y controlar la política archivística del gobierno, de modo que se preserven los documentos que nos permitirán conocerlo y evaluarlo. Asimismo, como una de sus tareas fundamentales coordina el Sistema

⁷ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Artículo 29. 2015.

En el artículo 28 de la se define al SNT como “... *el conjunto orgánico y articulado de miembros y procedimientos, instrumentos y políticas con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones referentes a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la presente Ley y demás normatividad aplicable*”. (Cámara de Diputados, 2015).

Nacional de Archivos, con lo cual contribuye a que en los estados y municipios del país se preserve y se dé un adecuado acceso a los acervos documentales de cada uno de ellos.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) es el organismo público autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG), así como de captar y difundir información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y economía, que permita dar conocer las características de nuestro país y ayudar a la toma de decisiones. El objetivo prioritario del INEGI es lograr que el SNIEG suministre a la sociedad y al Estado información de calidad, pertinente, veraz y oportuna, a efecto de coadyuvar al desarrollo nacional, bajo los principios de accesibilidad, transparencia, objetividad e independencia.

Sobre los **Organismos garantes de las Entidades Federativas**, el artículo 116 constitucional refiere en su fracción VIII, que las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, los cuales serán responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de proteger los datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. constitucional y la Ley General en la materia.⁸

La organización y funcionamiento del SNT finca sus bases en la figura del **Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (CONAIP)**, el cual tiene por objeto la organización, coordinación articulada, cooperación, colaboración, promoción y difusión en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales. El CONAIP está conformado por los titulares de las instancias que lo integran (Organismos garantes, ASF, AGN e INEGI) y presidido por el Presidente del INAI. **La coordinación entre sus integrantes es el eje rector del Sistema Nacional.** Este Consejo opera en dos modalidades: Pleno o comisiones.

En la Ley General se establece que el **Pleno** debe reunirse, por los menos, cada seis meses, a convocatoria de su Presidente o la mitad más uno de sus integrantes. El convocante deberá integrar la agenda de los asuntos a tratar. El quórum para las reuniones del Consejo Nacional se integrará con la mitad más uno de sus integrantes, y los acuerdos se tomarán por la mayoría de los integrantes presentes. Cabe resaltar la atribución que hace la Ley General a la figura del Presidente del Consejo Nacional, ya que es aquí donde recae la responsabilidad de

⁸ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Artículo 23. 2015.

El término “Sujetos obligados” como lo define la propia Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 23: “*Son sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.*” (Cámara de Diputados, 2015).

promover de manera constante la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional.

Las **Comisiones** del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, son instancias de trabajo de carácter especial u ordinario, especializadas, conformadas por integrantes del Sistema Nacional para coordinar, colaborar, dialogar, discutir, deliberar, analizar y dictaminar asuntos y temas de interés en las materias del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Las sesiones de las Comisiones son la arena en donde ocurre el análisis, debate y dictamen de los asuntos que atienden la construcción de la transparencia y sus efectos, o ya sea en el marco de una reunión multidisciplinaria con alguna otra u otras Comisiones en el marco de una Sesión de Comisiones Unidas. Para el adecuado desarrollo de las actividades del Sistema Nacional, se constituyeron 11 comisiones ordinarias, con base en la agenda de los grandes temas que integran la construcción, desarrollo e implementación del Sistema Nacional:

- Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones;
- Comisión de Protección de Datos Personales;
- Comisión de Capacitación, Educación y Cultura;
- Comisión de Vinculación, Promoción, Difusión y Comunicación Social;
- Comisión de Tecnologías de la Información y Plataforma Nacional de Transparencia;
- Comisión de Archivos y Gestión Documental;
- Comisión de Gobierno Abierto y de Transparencia Proactiva; Comisión de Asuntos de Entidades Federativas y Municipios;
- Comisión de Indicadores, Evaluación e Investigación;
- Comisión de Derechos Humanos, Equidad de Género e Inclusión Social, y
- Comisión de Rendición de Cuentas.

El funcionamiento del SNT tiene sus bases en la coordinación que se realiza entre las distintas instancias que lo conforman, en razón de sus ámbitos de competencia. El propósito del Sistema es generar información de calidad, cuyo procesamiento permita acercar, conocer y evaluar la gestión pública, además de promover el derecho de acceso a la información y a la difusión de la cultura de la transparencia, todo ello como un mecanismo articulado que promueva la efectiva rendición de cuentas.

b. Definición y elementos

El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, como vimos antes, es un conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas. Es un cuerpo confederado cuyo funcionamiento tiene como base la coordinación que realiza entre las distintas instancias en

los tres órdenes de gobierno, en razón de sus ámbitos de competencia. El fin último de este Sistema es fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano, a través de acciones coordinadas y orientadas a transparentar el ejercicio público (Sistema Nacional de Transparencia, 2015).

Esta reciente construcción sistémica opera bajo ciertos principios mandados en la Ley General: Certeza (seguridad y certidumbre jurídica de los particulares); Eficacia (tutela efectiva del derecho de acceso a la información); Imparcialidad (actuación ajena a los intereses de las partes); Independencia (actuar sin supeditarse a interés, autoridad o persona alguna); Legalidad (fundar y motivar las resoluciones y actos); Máxima Publicidad (toda la información en posesión de los sujetos obligados deberá ser pública, completa, oportuna y accesible); Objetividad (actuación bajo los presupuestos que la Ley establece); Profesionalismo (actuar con base en conocimientos técnicos, teóricos y metodológicos), y Transparencia (dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones). La incorporación efectiva de estos preceptos valorativos constituye un elemento orientador de la acción colectiva para los distintos actores, tanto gubernamentales como de la sociedad civil, que busca dotar de sentido a las estructuras, y cuya agrupación e integración se manifiesta en los distintos ámbitos de la política de transparencia y la rendición de cuentas.

A poco más de dos años de su nacimiento, las labores del Sistema Nacional han estado vinculadas esencialmente a construir las reglas del juego con bases en las cuales los actores coordinarán su relación y ejercicio. Es por ello que el marco normativo se convierte en la guía que ordena y promueve las relaciones entre los actores que conforman el SNT. En este sentido, el 26 de enero de 2017 se publicó la **Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados**, cuyo objeto es establecer las bases, principios y procedimientos para garantizar el derecho que tiene toda persona a la protección de sus datos personales, en posesión de sujetos obligados.

**Cuadro 4. Marco Normativo del Sistema Nacional de Transparencia
(Hasta 30 de abril 2018)**

Instrumento	Fecha de publicación DOF	Fecha de Reforma DOF
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	4 de mayo de 2015	
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	9 de mayo de 2016	
Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Los Particulares.	5 de julio de 2010	
Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.	26 de enero de 2017	

Instrumento	Fecha de publicación DOF	Fecha de Reforma DOF
Ley Federal de Archivos.	23 de enero de 2012	19 de enero de 2018
Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	17 de junio de 2015	
Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.	8 de octubre de 2015	
Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y protección de Datos Personales.	8 de octubre de 2015	30 de marzo de 2016
Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público; y para la emisión y evaluación de políticas de transparencia proactiva.	15 de abril de 2016	21 de febrero 2018

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Transparencia, 2018.

Otro de los componentes del SNT es la **Plataforma Nacional de Transparencia**, la cual es el medio electrónico desarrollado, administrado e implementado por los Organismos garantes y conformada por los siguientes sistemas:

- Sistema de solicitudes de acceso a la información.
- Sistema de gestión de medios de impugnación.
- Sistema de portales de obligaciones de transparencia.
- Sistema de comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados.

La Plataforma es la herramienta que permite a los sujetos obligados y organismos garantes cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la propia Ley General, en la cual se conjunta la información pública de más de siete mil sujetos obligados en un solo punto, además de servir como medio de interacción, para el ejercicio virtual del derecho de acceso a la información pública. La construcción de esta plataforma ha sido gradual, a partir del proceso de armonización legislativa en las 32 Entidades para la

conformación y funcionamiento homogéneo de la información que integra a cada uno de los subsistemas.⁹

Un componente esencial del Sistema Nacional es el **Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI)**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2018, el cual se establece como el instrumento rector de la política pública en materia de transparencia y acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la gestión documental y de archivos. Tiene como objetivo general fortalecer el cumplimiento normativo, la difusión, la capacitación, la profesionalización y los procedimientos institucionales, con lo cual garantiza de manera progresiva el derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas, al dar trascendencia nacional a los mismos a través del trabajo organizado y la influencia que ejercen el INAI, las instituciones federales integrantes del SNT y los organismos garantes de las entidades federativas, en su ámbito de competencia sobre los sujetos obligados de las leyes en la materia.

Los objetivos específicos del PROTAI son (PROTAI, 2018):

- I. Reducir brechas entre las instituciones integrantes del SNT en cuanto a sus capacidades institucionales, recursos financieros, profesionalización, autosuficiencia e independencia de toma de decisiones para lograr el objetivo general del PROTAI.
- II. Definir responsabilidades comunes y específicas de los organismos garantes, integrantes federales y el INAI en la consecución del cumplimiento del marco normativo en la materia y los objetivos del PROTAI.
- III. Organizar el trabajo coordinado entre las instituciones integrantes del SNT para fortalecer el marco normativo, la ingeniería de procesos institucionales, el uso de las tecnologías de información, así como la capacitación, profesionalización, difusión y accesibilidad del derecho, transparencia, gestión documental y la rendición de cuentas entre los sujetos obligados de las leyes en la materia.
- IV. Fomentar la coordinación entre las instituciones integrantes del SNT en el diseño y ejecución de políticas de transparencia con uso intensivo de sistemas tecnológicos para su aplicación en el ejercicio del derecho de acceso a la información, la resolución de problemas sociales de trascendencia en la vida nacional, en el acceso a servicios, trámites y programas sociales.

El PROTAI convive con otros planes y programas institucionales aprobados por las instituciones integrantes del SNT. En el diseño del PROTAI, se tomaron en consideración las versiones de trabajo del Programa Institucional 2017 - 2020 del INAI para buscar una concordancia básica, y también se revisaron los planes estratégicos y de acción de las

⁹ El proceso de armonización legislativa consiste en estandarizar las constituciones estatales y leyes locales en materia de transparencia con respecto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Comisiones del Sistema Nacional de Transparencia, que son las instancias de trabajo especializadas que desarrollan acciones en el Sistema.

El PROTAI es el programa “paraguas” que servirá como referencia para la creación y desarrollo de otros planes y programas institucionales. El tema central del PROTAI es la garantía del derecho de acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, la gestión documental y de archivos. Estas dos últimas son materias con competencias diversas que están planificadas en sus respectivos programas, por lo que el PROTAI retoma exclusivamente las problemáticas concurrentes para dar soluciones integrales a los problemas del derecho.

Cuadro 5. Conformación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Miembros	Instancias	Elementos
El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de Datos Personales (INAI)	Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional	Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados
Archivo General de la Nación (AGN)	Comisiones Unidas	Plataforma Nacional de Transparencia
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Coordinación de los Organismos Garantes de las Entidades Federativas	Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
Organismos garantes en las Entidades Federativas		

Fuente: Elaboración propia.

El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, es una instancia de coordinación y deliberación, que tiene como objetivo la organización de los esfuerzos de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, de conformidad con lo señalado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad aplicable (Sistema Nacional de transparencia, 2018).

c. Etapas de implementación

- 1) **INSTALACIÓN.** En respuesta a la convocatoria del INAI, el 23 de junio de 2015 se llevó a cabo, mediante acta, la instalación del **Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales**, y en esa misma fecha se firmó la declaratoria del **Consejo Nacional del SNT**; en este acto el INAI asumió el mandato de encabezar y presidir ambas instancias. En el Acta de Instalación se establecieron las bases de coordinación de los integrantes y las diversas instancias que conforman el SNT que, debido a sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia, el derecho de acceso a la información, la protección de datos personales y la rendición de cuentas a nivel nacional en los tres órdenes de gobierno. La figura del **Consejo Nacional del SNT** resulta fundamental, ya que, a través de los acuerdos de sus integrantes, se establecen los **mecanismos de coordinación que permitan la formulación y ejecución de políticas**, programas y acciones para el cumplimiento de sus funciones y de los objetivos del SNT.
- 2) **DISEÑO.** El siguiente paso estaría orientado al diseño del andamiaje normativo sobre el cual sentarían sus bases, tanto el Sistema Nacional de Transparencia, como el Consejo Nacional. El 8 de octubre de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el **Reglamento del Consejo Nacional** del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, así como los **Lineamientos para la organización, coordinación y funcionamiento de las instancias de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.**

De manera paralela, en esta etapa se dio inicio a los trabajos por la armonización de la Ley General a nivel local, así como para el desarrollo y lanzamiento de la Plataforma Nacional de Transparencia, que inicialmente se enfocó en el Sistema de Solicitudes de acceso a la Información.

Cuadro 6. Lineamientos emitidos por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (Etapa 2).

Lineamiento	Fecha de publicación
Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas	15 de abril de 2016
Lineamientos para determinar los Catálogos y Publicación de Información de Interés Público; y para la Emisión y Evaluación de Políticas de Transparencia Proactiva	4 de mayo de 2016
Lineamientos para la Organización y Conservación de Archivos	
Criterios para que los Sujetos Obligados garanticen condiciones de accesibilidad que permitan el ejercicio de los Derechos Humanos de Acceso a la Información Y Protección de Datos Personales.	

Lineamiento	Fecha de publicación
Lineamientos para la Elaboración, Ejecución y Evaluación del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.	
Lineamientos para la implementación y operación de la Plataforma Nacional de Transparencia.	
Lineamientos que deberán observar los Sujetos Obligados para la atención de Requerimientos, Observaciones, Recomendaciones, y Criterios que emita el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.	
Lineamientos Técnicos Generales para la Publicación, Homologación y Estandarización de la Información de las Obligaciones establecidas en el Título Quinto y la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben difundir los Sujetos Obligados en los Portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia; así como sus anexos.	

Fuente: INAI, 2016.

- 3) IMPLEMENTACIÓN. En lo que podemos identificar como una tercera etapa, durante 2016 inició de manera intensiva el proceso de implementación de las legislaciones locales en la materia, así como de sensibilización y difusión del nuevo marco legal con los sujetos obligados y la ciudadanía en general. Aunado a ello, inició la fase de diagnóstico para la elaboración del Programa de Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI), mediante la aplicación de 3 instrumentos: Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatales (INEGI-INAI, 2016); Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (NEGI-INAI, 2016), y Métrica de Gobierno Abierto 2016 (CIDE-INAI, 2016).
- 4) DESARROLLO. La cuarta etapa está marcada por tres grandes eventos, primero la publicación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, el 26 de enero de 2016; segundo, la publicidad de las obligaciones de transparencia en la Plataforma Nacional y los portales web de los sujetos obligados; el inicio del proceso de construcción del **Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información**, el cual fue publicado el 5 de marzo de 2018 en el Diario Oficial de la Federación. Gracias a lo anterior, se consolidó el instrumento rector de la política pública de transparencia y acceso a la información que de una manera dinámica, analítica y metódica, identifica problemas y propone soluciones concretas. Para ello, el PROTAI simplifica los problemas diagnosticados en las áreas vinculadas con el derecho de acceso a la información pública, y crea prioridades y estrategias que son atendidas a través de diversos enfoques de solución para las distintas problemáticas. Esto se logra a partir de objetivos, estrategias, líneas

de acción, actividades, metas e indicadores que organizan y hacen operables los objetivos del PROTAI.

d. La coordinación entre ámbitos de gobierno en el Sistema Nacional de Transparencia

La coordinación entre el INAI (órgano garante federal autónomo) y los órganos garantes en las entidades federativas se ha estrechado a través de una constante interacción que apoya mutuamente la realización de tareas y el impulso de los derechos tutelados. Lo anterior, en el marco del federalismo y con pleno respeto a las competencias locales. La instancia con la que el Sistema Nacional cuenta para tales fines es la Coordinación de los Organismos Garantes de las Entidades Federativas, la cual sirve de enlace con las Coordinaciones Regionales y da seguimiento a los programas de actividades y resultados. Tiene la facultad de turnar a las Coordinaciones Regionales asuntos, iniciativas y proyectos que considere de interés o que se deban coordinar y dar seguimiento en la región que corresponda. También procesa el diálogo, deliberación y discusión de los temas del Sistema Nacional en el ámbito local, a fin de definir las alternativas y posiciones de los distintos Organismos Garantes; e impulsa los entendimientos y convergencias entre los Organismos Garantes a fin de alcanzar consensos y resultados.¹⁰

Los esfuerzos para generar los mecanismos que permitan avanzar en una implementación homogénea y eficaz llevaron a incorporar en la agenda de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) el tema de la coordinación interinstitucional. En este sentido, el 6 de noviembre de 2015, se firmó un Convenio de Colaboración entre el Sistema Nacional de Transparencia y la CONAGO, con el objeto de articular esfuerzos y establecer las bases de coordinación y colaboración entre el Sistema y las 32 entidades. En este sentido, la cláusula primera, fracción II, de dicho Convenio establece la posibilidad de firmar convenios específicos a petición de cada entidad federativa, con el objetivo de que cada uno de los integrantes interesados de la CONAGO, reciban el apoyo, la asesoría, la asistencia y el acompañamiento que requirieran para:

- I. Elaborar un proyecto de iniciativa de reforma a la Constitución del estado para homologarla y armonizarla con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 7 de febrero de 2014.

¹⁰ Lineamientos para la Organización, Coordinación y Funcionamiento de las Instancias de los Integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. Artículo 12. La Coordinación de los Organismos Garantes de las Entidades Federativas tendrá las atribuciones siguientes: I. Representar al conjunto de los Organismos Garantes de las Entidades Federativas en actos protocolarios del Sistema Nacional; II. Actuar como enlace con las Coordinaciones Regionales para informar puntualmente a la Presidencia del Sistema Nacional sobre los acuerdos de éstas; III. Dar seguimiento a los programas de actividades de las Coordinaciones Regionales, así como a los resultados de sus trabajos; IV. Turnar a las Coordinaciones Regionales asuntos, iniciativas y proyectos que considere de interés o que se deban coordinar y dar seguimiento en la región que corresponda; V. Procesar el diálogo, la deliberación y la discusión de los temas del Sistema Nacional en el ámbito local, a fin de definir las alternativas y posiciones de los distintos Organismos Garantes; VI. Impulsar los entendimientos y convergencias entre los Organismos Garantes a fin de alcanzar consensos y resultados, y VII. Las demás que determinen por consenso los integrantes del Sistema Nacional o por acuerdo del Consejo Nacional, así como las derivadas de los presentes Lineamientos. (Diario Oficial de la Federación, 2015).

- II. Elaborar un proyecto de iniciativa de reforma al marco legal estatal con el objetivo de reflejar las bases y principios contemplados en la Ley General y contemplar las buenas prácticas.
- III. Realizar foros, consultas regionales, seminarios o acciones de cualquier índole, encaminados a fomentar la participación ciudadana, del sector académico y de especialistas en la materia con el objeto de apoyar e impulsar las reformas referidas.
- IV. Obtener acompañamiento por parte del Sistema Nacional para impulsar, ante su legislatura estatal, la armonización, en tiempo y forma, de los marcos jurídicos estatales con la reforma constitucional y la Ley General.
- V. Intercambiar informes escritos sobre los avances y resultados de la armonización con aquellas entidades federativas que así lo requieran para fines de evaluación y seguimiento de la armonización de los marcos jurídicos estatales con la reforma constitucional y la Ley General.

Aunado a ello y con el objeto de coadyuvar al fortalecimiento del SNT, el INAI diseñó mecanismos de coordinación y vinculación con y entre los Organismos garantes para operar acciones específicas de capacitación, vinculación y promoción en las entidades federativas, tales como las Jornadas de Sensibilización en Materia de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos personales, Archivos y Grupos en Situación de Vulnerabilidad; el Seminario Regional de Argumentación Jurídica, entre otras actividades de promoción con entidades federativas. Así, este sistema nacional es una fórmula de coordinación del esfuerzo auténticamente federal entre la unión, los estados y los ayuntamientos, a efecto de generar una política de Estado en materia de transparencia y rendición de cuentas.

e. Análisis FODA

Considerando al SNT como una política pública, esta investigación propone elaborar una matriz FODA para identificar las principales fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de dicho sistema, partiendo desde su origen hasta la actualidad.

Cuadro 7. Matriz FODA

Fortalezas	Oportunidades
<ul style="list-style-type: none"> • El SNT establece los estándares mínimos y los procedimientos en la materia, para asegurar que en todo el país la protección de estos derechos y las políticas de transparencia obedezcan a condiciones mínimas compartidas a todo lo largo y ancho del territorio nacional. • Permite que el quehacer público quede bajo el escrutinio de organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación, como producto de una conquista ciudadana, 	<ul style="list-style-type: none"> • Homogeneizar los contenidos de la Plataforma Nacional de Transparencia que permita a los sujetos obligados y organismos garantes cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la propia Ley General, atendiendo a las necesidades de accesibilidad de los usuarios. • Acercar la Ley General de Transparencia, a través de prácticas sencillas, homogéneas y valorables

que mandata a las autoridades del Estado la rendición de cuentas, la evaluación y la sistematización de la probidad institucional para fortalecer y asegurar la transversalidad de los paradigmas del desarrollo humano en las acciones gubernamentales.

en el corto plazo, lo cual aumenta la posibilidad de que los sujetos obligados brinden información vía INAI y obliga a los partidos políticos, sindicatos y demás agrupaciones que reciban dinero de la Federación a rendir cuentas a cualquier ciudadano que solicite información.

Debilidades

- Insuficiencia presupuestaria para enfrentar las tareas encomendadas, principalmente en los organismos garantes de las entidades federativas.
- Falta generar metodologías de evaluación y control de los niveles de cumplimiento en materia de transparencia y acceso a la información pública.

Amenazas

- El gran tamaño del aparato burocrático requiere de mecanismos que agilicen su interoperabilidad, más allá de estructuras sobre reguladas.
- Captura de los organismos garantes por parte de los gobiernos locales, ante la tentación de defender sus ventajas de información y presupuestos.

Fuente: Elaboración propia.

f. Los retos del Sistema Nacional de Transparencia

El principal reto para el Sistema Nacional de Transparencia es convertirse en una política genérica, con amplia penetración en sus procesos y procedimientos, de modo tal que la lógica de la acción gubernamental fluya de manera transparente. El Sistema debe aspirar a convertirse en un espacio horizontal y multidimensional, en el que las decisiones que aquí se generen sean consensuadas en pro de la articulación que requiere el mismo sistema.¹¹

Otro reto, que no es menor, se refiere a la verificabilidad del cumplimiento de la normatividad emitida, entendida como la capacidad de documentar y constatar que las decisiones y los procesos establecidos en la propia normatividad son aplicados. En el mismo orden de importancia, queda supeditada la implementación del PROTAI, la operación de la Plataforma Nacional de Transparencia y el fortalecimiento de los organismos garantes y las unidades de transparencia de los sujetos obligados, como retos que deberán asumirse en el corto plazo.

Otro de los retos a los que se enfrenta la arquitectura del Sistema Nacional tiene que ver con el federalismo, pues se requiere de la homogeneización de la legislación local para sentar las bases para un desarrollo uniforme en todo el país, es decir en la operación concreta para la implementación y el ejercicio pleno de la rendición de cuentas.

La consolidación del SNT está en función directa y proporcional del nivel de madurez de los mecanismos de coordinación entre el organismo garante federal, las entidades especializadas y los organismos garantes de las entidades. La acción coordinada, articulada y cercana permitirá que las acciones que genere del SNT tengan como denominador común el

¹¹ “El Sistema Nacional de Transparencia presenta como principal desafío la implementación de un mandato ambicioso definido por la LGTAP, en un contexto heterogéneo.” (Cejudo, 2012).

fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información, y por consecuencia la rendición de cuentas. Además, de manera individual, pero no aislada, las dimensiones que conforman la transparencia tendrán que involucrarse cada vez más, a razón de los ajustes que haga el propio sistema.¹² Esto tendrá su reflejo en categorías como el cumplimiento, el desempeño y la participación en la toma de decisiones.

Revisión de la literatura sobre coordinación interinstitucional

La coordinación interinstitucional es una herramienta utilizada para abordar cuestiones complejas que requieren aportes diversos. En este apartado de la investigación se hace una exploración de la literatura que, desde el ámbito de la Teoría de la Organización, se ocupa de la coordinación interinstitucional. Posteriormente, se abordan los efectos negativos de la falta de coordinación, desde la perspectiva de la Teoría de Juegos, a partir del Equilibrio de Nash. En un tercer momento, se hace una revisión de la coordinación de políticas públicas desde las dimensiones técnica y política, orientadas a su articulación. Esta revisión abarca el reconocimiento de los mecanismos de coordinación, tanto formales e informales, así como los diferentes niveles y grados de complejidad. Por último, se presentan los resultados derivados de un análisis estructural prospectivo.

a. Una introducción a la temática de la coordinación

La instrumentación de políticas públicas busca establecer congruencia con las necesidades de la sociedad, lo cual ha llevado al gobierno a coordinar distintos campos de conocimiento. Esto significa, articular diversos actores que atienden a una lógica en particular; estableciendo un contexto de múltiples racionalidades, no necesariamente compatibles entre ellas (Peters y Hogwood, 1985). Tanto en el diseño como en la instrumentación de cualquier política pública, los funcionarios involucrados en el proceso dependen de ciertos conglomerados organizacionales. Lo anterior tiene que ver con las conexiones que enlazan a múltiples organizaciones, concepto conocido como *red* (Dowding, 1995).

Una de las características principales de la acción gubernamental es la **interdependencia**, esto es debido a que un mismo programa de gobierno puede involucrar a varios actores con objetivos e intereses propios, así como capacidades de influencia. Además, los programas de gobierno usualmente traspasan múltiples ámbitos, como son la jurisdicción, el espacio y el territorio; generando un complejo cambio de formas de percibir y definir los problemas públicos. Las decisiones gubernamentales tienen que ver con la interacción de varias organizaciones que enmarcan las políticas.

¹² En la tercera edición de la *Métrica de la Transparencia* (2014) las dimensiones básicas del estudio fueron: a) calidad de la información pública de oficio que los sujetos obligados deben de publicar en sus portales; b) valoración de la calidad de atención y satisfacción a los solicitantes de información pública (usuario simulado); análisis de la calidad de las leyes estatales de transparencia; d) capacidades institucionales de los órganos garantes; y e) valoración de una muestra de sujetos obligados. (CIDE, 2014).

Derivado de lo anterior y para efectos de este estudio, adoptaremos la concepción de la administración pública como un sistema de organizaciones en constante interacción, y para asumir una forma conceptual análoga, se ocupará la metáfora *de redes interorganizacionales* (Evan, 1996). Las definiciones que se tienen sobre el concepto de redes son diversas, una de las más aceptadas es la que las define como “un conjunto de complejas organizaciones conectadas unas con otras por una mutua dependencia de recursos” (Benson, 1982). Así, la teoría de redes identifica a la administración pública como “una organización de organizaciones donde se genera una especialización compleja de trabajo” (Arellano, 1997).

Así, la literatura que en el ámbito de la teoría de la organización se ocupa de la coordinación interinstitucional, y parte de la premisa de que las organizaciones dependen para su sobrevivencia de los recursos que otras organizaciones tienen o administran. Este tipo de literatura usualmente se centra en el análisis del intercambio de recursos y la interdependencia entre organizaciones (Aldrich, 1979). Otra vertiente, estudia los mecanismos de coordinación necesarios para garantizar el funcionamiento individual de las organizaciones y el flujo de recursos entre miembros de la misma red (Milward, 1983). A pesar de los diferentes conceptos, existen similitudes entre los dos cuerpos de literatura, ya que enfatizan la importancia que tienen **las relaciones interorganizacionales** en el devenir de la sociedad y ambos ponen especial atención en las estrategias que utilizan las organizaciones para influir en otras.

En ese sentido, los gobiernos son estructuras complejas, compuestas por varias organizaciones que interaccionan entre sí y de múltiples formas, aunque no siempre en términos de cooperativos. Por otro lado, cualquier política pública establece de antemano ciertas reglas mínimas que los actores involucrados deben seguir. Así, el tipo de **estructura interorganizacional** que se establece también puede ser un elemento fundamental en el funcionamiento de la red. Algunas estructuras de redes requieren de mayor coordinación que otras, y esto no es simplemente un asunto de la cantidad de organizaciones involucradas, sino del tipo de vínculos que pueden establecer. Es decir, se interrelacionan todas las organizaciones que formalmente por sus funciones burocráticas y la estructura de tareas, tienen una injerencia directa en el desarrollo de la política. Por otra parte, deben incluirse todas las organizaciones que participen en la promoción de sus intereses específicos. Por lo tanto, los **vínculos inteorganizacionales** se desarrollan y determinan según el contexto y el devenir del proceso de políticas.

La acción gubernamental puede estar organizada en torno a una política pública o a una misma definición de un problema, pero esto no significa que las actividades y los procesos se desarrollen de manera lineal y sin distorsiones. El elemento que permite a las estructuras de redes funcionar y mantenerse a través del tiempo es la percepción de los actores y de las ventajas que tiene, para sus propios intereses, el de integrarse a la acción colectiva y conjunta (March, 1990). De ahí en fuera, el grado de cooperación que establezca al interior de una red

estará en función de las constantes negociaciones políticas y de los pagos colaterales que los participantes puedan percibir. Las redes no necesariamente tienen un centro de poder, y la coordinación se realiza más por negociaciones políticas (horizontales y verticales), que por un principio de autoridad jerárquica. En este sentido, se entiende que la ruta de acción que puede tener una política pública es de naturaleza variada e indeterminada.

b. Problemas de la falta de coordinación

La coordinación es constantemente planteada como una necesidad y como una consecuencia de asignación de competencias específicas a diferentes niveles y ámbitos de gobierno. También es resultado de la intervención en los procesos de políticas públicas de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, es incluso agencias internacionales. Su sentido es lograr que las acciones converjan para generar valor público y el logro de objetivos. La coordinación interinstitucional es una herramienta que se utiliza cuando se abordan cuestiones complejas que requieren aportes diversos, aun cuando frecuentemente se manifiestan evidencias de sus enormes dificultades y de múltiples problemas creados por los intentos de alcanzarla.

El concepto de *fallas de coordinación* proviene de la Teoría de Juegos y se refiere a situaciones en que agentes vinculados por interacciones estratégicas no consiguen alinear informaciones, expectativas, creencias, estrategias, decisiones y/o acciones de manera compatible con un *equilibrio de Nash*.¹³ Ello se traduce en decisiones sub-óptimas de las autoridades públicas involucradas en la formulación, diseño y/o implementación de reglas y que afectan a diferentes niveles de gobierno. Dichas decisiones se traducen en la deficiente o inadecuada integración, coherencia y coordinación de las instituciones y políticas públicas.

Los referidos comportamientos sub-óptimos pueden tener causas diversas, tales como:

- **Problemas de información o de incentivos:** preferencias incompatibles y/o motivaciones incongruentes (por razones técnicas, de conocimiento científico y/o políticas); metodologías diferentes para evaluar flujos futuros; creencias incoherentes y/o expectativas desaliñadas; y tecnologías inconsistentes.
- **Problemas de organización:** en comportamientos inadvertidos o deliberados, por omisión o comisión, independientes o interdependientes (en cuyo caso ocurrirán

¹³ Un equilibrio de Nash es una situación en la cual todos los jugadores han puesto en práctica, y saben que lo han hecho, una estrategia que maximiza sus ganancias dadas las estrategias de los otros. Consecuentemente, ningún jugador tiene ningún incentivo para modificar individualmente su estrategia. Es importante tener presente que un equilibrio de Nash no implica que se logre el mejor resultado conjunto para los participantes, sino sólo el mejor resultado para cada uno de ellos considerados individualmente. Es perfectamente posible que el resultado fuera mejor para todos si, de alguna manera, los jugadores coordinaran su acción.

externalidades negativas que se transmiten, acumulan y/o amplifican al interior del sector público).

- **Problemas dimensionales:** como en la fijación de objetivos contradictorios, selección de instrumentos técnicamente sub-óptimos, realización de esfuerzos redundantes, desarrollo de actividades que se neutralizan mutuamente.

La coordinación interinstitucional no articula la política pública cuando los actores ven a las instituciones como cotos de poder. La coordinación implica ceder control y puede implicar un menor presupuesto, o menor discrecionalidad para gastarlo, ya que hay que tener en cuenta las necesidades de los demás. Esta falta de incentivos para coordinar se potencia más cuando los funcionarios están más motivados por acumular poder (por ejemplo, para hacer carrera política) que por mejorar la calidad de las políticas públicas. En estos casos, es difícil que la coordinación ocurra de abajo hacia arriba y hace falta un mandato desde arriba que los obligue. Las dificultades se potencian aún más si no existe confianza entre actores o cuando al tener trayectorias partidarias o profesionales muy diferentes, hablan lenguajes distintos (Stein, 2017).

Pero aun cuando estos factores están mejor alineados, a veces no se logran articular porque la coordinación lleva tiempo y esfuerzo. El tiempo que se invierte en coordinar y la pérdida de autonomía en las decisiones asociadas a la coordinación pueden reducir la velocidad de ejecución, lo que puede ser costoso. Por eso, a veces la necesidad de gestionar se impone sobre la coordinación, aún a costa de la calidad del gasto. A pesar de los desafíos que plantea, poner énfasis en la coordinación y la cooperación son factores que permiten implementar políticas públicas de mayor calidad y más estables.

c. La coordinación de políticas públicas en tanto proceso técnico y político

El carácter técnico y político de los procesos decisorios en torno a las políticas públicas conlleva una aproximación a elementos como los arreglos institucionales, organizacionales y metodológicos orientados a las acciones y decisiones que generan políticas con impacto positivo. En este escenario, los gobiernos atienden problemas multidimensionales y de muy baja estructuración, que enfrentan dificultades para la conversión en decisiones y acciones de valores, propósitos y conocimientos. Por consiguiente, los instrumentos y metodologías de intervención tienen una efectividad limitada; movilizan la intervención de un mayor número de actores, con formatos complejos, múltiples instancias de negociación y reinterpretación de contenidos. Como manifestación de estos fenómenos está la participación de los gobiernos nacionales y los gobiernos subnacionales en la conformación de las políticas y su implementación, como consecuencia de reformas institucionales; operando en un contexto de fuerzas orientadas en direcciones opuestas, con factores internos y externos que influyen y determinan sus decisiones, maximizando la dificultad de la coherencia de acción (Peters y Savoie, 1996).

La coordinación interinstitucional puede entenderse como un proceso político y técnico a la vez, de carácter analítico e instrumental, orientado al logro de coherencia y articulación de las políticas para favorecer el logro de objetivos estratégicos. Ambas dimensiones son inseparables y como tal están presentes en todo proceso de coordinación para generar legitimidad, aprendizaje y efectividad. Por una parte, es un proceso político porque se desarrolla con participación intergubernamental y el involucramiento de los actores claves de la política, porque apunta al logro de convergencia y acuerdos en los niveles políticos más altos, tanto en torno a las ideas como en el ámbito de la implementación de las políticas. Por otra parte, es un proceso técnico porque requiere de *expertise* para diagnosticar problemas y elaborar opciones para la toma de decisiones. Las dimensiones política y técnica de la coordinación están presentes en las distintas áreas y fases del diseño e implementación de políticas prioritarias.

La coordinación tiene una dimensión política y técnica a la vez. En su dimensión política está afectada por las relaciones de poder entre los distintos actores participantes, lo mismo que por la institucionalidad formal e informal en la que opera dicha política (Repetto, 2005). La institucionalidad es la compleja serie de reglas de juego formales e informales, así como prácticas, normas y procedimientos que condicionan el contenido y la dinámica de la política. El carácter político del proceso de coordinación reside en el hecho que involucra a los actores claves. La coordinación, hasta hace dos décadas, era asumida por el Estado, pero ha sido puesta en entredicho por sus deficiencias, debido según Lechner (1997) a los obstáculos siguientes: la creciente complejidad de los problemas y políticas, el instrumental inapropiado con que se cuenta, la asimetría de poder entre los diferentes actores y las estructuras poco aptas de coordinación e implementación.

En el caso mexicano, después de crisis profundas, con repercusiones económicas, políticas, sociales e institucionales, se han desarrollado nuevas orientaciones, alejadas del modelo hegemónico que operó en la segunda parte del siglo pasado, junto a circunstancias favorables, se consolidó un nuevo escenario para las políticas públicas, así como modos de intervención y promoción de actividades bajo el contexto de la globalización. El siglo XXI inició con un marco de institucionalidad debilitada, gobernabilidad problemática y un Estado con capacidades limitadas; a pesar de lo cual, los desafíos son enormes en materia de definición de prioridades y diseño e implementación de políticas viables, legítimas, coherentes e innovadoras, con el respaldo de análisis y evidencias suficientes para construir diagnósticos acordes con la realidad.

La existencia de límites y restricciones justifica la aspiración de construir políticas razonables, legítimas y viables. Este es un abordaje medido en cuanto a la construcción y disponibilidad de capacidades estratégicas y analíticas en los ámbitos públicos y en los actores sociales (Crozier, 1993). La coherencia y la coordinación de las políticas son cuestiones que exceden arreglos estructurales, metodologías y capacidades técnicas. La coordinación interinstitucional afronta obstáculos, tales como: actores involucrados que

responden a lógicas e inercias institucionales y organizacionales con tendencias a la compartimentalización y autosuficiencia, con prácticas y rutinas asociadas a concepciones gobernadas por intereses corporativos, por orientaciones cognitivas y profesionales con interpretaciones de la realidad sesgadas, y estrategias de acomodación, supervivencia y preservación de posiciones en redes complejas de interdependencias. La coordinación interinstitucional se da en escenarios llenos de ambigüedades, incertidumbre, tensión y disputas de poder (Boston, 1992), convirtiéndola en un proceso técnico y político en el que se manifiestan diferentes intereses y contextos a confrontar.

d. Mecanismos formales e informales

Los mecanismos de coordinación pueden dividirse en dos grandes grupos, los mecanismos de carácter formal y los mecanismos de carácter informal. A su vez, los mecanismos de carácter formal se pueden dividir en mecanismos de coordinación estructural y no estructural, en función de que estén vinculados a puestos directivos u órganos específicos, o no. Entre los primeros se encuentran el diseño de redes, los equipos de proyecto y desarrollo, y los equipos de trabajo; y entre los mecanismos de coordinación no estructural podemos considerar la normalización de procesos, de habilidades y de resultados. Con relación a los mecanismos de carácter informal, encontramos el esfuerzo de socialización y la adaptación mutua.

La importancia de los mecanismos de integración o coordinación ha sido resaltada por numerosos autores como De la Fuente, 1997; Galbraith, 1994; Lawrence y Lorsch, 1967; Mintzberg, 1979, y Nadler y Tushman, 1988. Ello ha permitido trasladar una visión vertical de la organización hacia una visión horizontal mucho más acorde con la forma de organización actual, de acuerdo a Olsen, 1999; Terziovski, 2000; Campbell, 2002, y Minsky, 2002. Respecto a la visión horizontal, los procesos dinámicos y los equipos reemplazan, en gran medida, las rígidas líneas jerárquicas. Las actividades necesitan ser coordinadas e integradas, pero a diferencia de la visión vertical, esta integración descansa sobre las habilidades, el conocimiento, las relaciones y un claro sentido del propósito.

Cuadro 8. Mecanismos de coordinación

Mecanismos formales	Mecanismos de coordinación estructural	Diseño de redes, equipos de proyecto y desarrollo, y equipos de trabajo
	Mecanismos de coordinación no estructural	Normalización de procesos de trabajo, de habilidades y de resultados
Mecanismos informales		Esfuerzo de socialización y adaptación mutua

Fuente: Elaboración propia.

Con relación a la visión horizontal de la organización, la primera distinción que observamos es la de mecanismos de carácter **formal e informal**. Como su nombre indica, los primeros son establecidos de una manera consciente y deliberada en la organización, mientras que los segundos coordinan individuos o unidades de una manera más espontánea o informal.

Los mecanismos de carácter formal, a su vez, se dividen en mecanismos de **coordinación estructural y no estructural** (De la Fuente et al., 1997: 197 y 205). Los mecanismos de coordinación estructural son definidos explícitamente para coordinar actividades y suelen estar vinculados a puestos directivos u órganos específicos: diseño de redes, los equipos de proyecto y desarrollo, y los equipos de trabajo. Los mecanismos de coordinación no estructural, por su parte, se caracterizan porque no crean órganos o puestos, pero constituyen un complemento relevante a los mecanismos estructurales facilitando la organización del trabajo.

Los mecanismos de coordinación informal son más simples y fáciles de utilizar. Los individuos se enfrentan a una determinada situación y, espontáneamente, se comunican entre sí. Cuando no se requiere una mayor coordinación, los mecanismos de carácter informal pueden ser suficientes.

Mecanismos de coordinación estructural. Consisten en un conjunto de posiciones ocupadas por individuos o grupos, y enlaces o vínculos manifestados por las interacciones entre las distintas posiciones gracias a la red (Cohen, 1993). Su propósito es permitir a los individuos o grupos trabajar cooperativamente y compartir conocimiento rápida y fácilmente gracias a la tecnología sin considerar el tiempo, la distancia o los límites organizativos (Browne, 1997). Las redes son apropiadas cuando el conocimiento es fundamentalmente explícito y está disperso entre muchos especialistas quienes deben proporcionar una solución coordinada a un problema complejo (Quinn y Paquette, 1990). Pueden ser más o menos intensas según el número y el tipo de interacciones entre los miembros (Cohen, 1993).

Los **equipos de proyecto y desarrollo** son equipos que se forman para llevar a cabo tareas de innovación y creación de conocimiento. Son adecuados cuando se requiere gran interdependencia entre personas, recursos y tareas, y cuando el proyecto requiere hasta su culminación un largo periodo de tiempo (Ranney y Deck, 1995). Los equipos de proyecto y desarrollo han sido muy utilizados por las organizaciones y existe una amplia literatura sobre ellos.

Los **equipos de trabajo** son responsables de la producción de bienes y servicios. En contraste con los equipos de proyecto, los equipos de trabajo representan el trabajo regular y continuo de la organización proporcionando flexibilidad y variedad a la unidad en la que trabajan. Este diseño de equipo es aplicable a cualquier área o situación en la que los individuos sean interdependientes y puedan hacerse responsables de fabricar un producto o proporcionar un servicio para un cliente interno o externo (Cohen, 1993).

Mecanismos de coordinación no estructural. Existe otro grupo de mecanismos de coordinación que no crean órganos de la estructura, pero constituyen un complemento singular a los mecanismos estructurales anteriores facilitando la organización del trabajo. Los mecanismos no estructurales son los siguientes: normalización de procesos de trabajo – formalización-, normalización de habilidades y conocimientos –preparación-, y normalización de resultados -planificación y control-.

Se **normalizan** los procesos de trabajo cuando el contenido del trabajo queda especificado, es decir, programado. Generalmente las normas y reglas de trabajo se desarrollan en la tecnoestructura o staff de analistas para su cumplimiento en el núcleo operativo, como en el caso de las instrucciones de trabajo que surgen de los estudios de métodos y tiempos (Mintzberg, 1984). Aunque se puede considerar que uno de los motivos fundamentales de la formalización es la coordinación de actividades, existen otros motivos que justifican su utilización. Así la formalización del comportamiento se utiliza para lograr la eficiencia productiva a base de garantizar el cumplimiento de normas. Igualmente puede ser utilizada para evitar un trato desigual ante los clientes o cuando existe en la dirección un deseo arbitrario de orden (De la Fuente et al., 1997).

En el caso de la **planificación y control** se logra la coordinación especificando los resultados de diferentes trabajos. También se desarrolla en la tecnoestructura, como es el caso de un plan financiero que especifica los objetivos de las subunidades, las especificaciones técnicas y de calidad de un producto final o los objetivos de ventas de un equipo (Mintzberg, 1984). Las variables utilizadas para normalizar los resultados son la planificación de acciones y el control de rendimiento. Precisamente, el objeto de los planes consiste en especificar el resultado deseado en un momento futuro, mientras que el control determinará si se han cumplido o no los planes. Considerados conjuntamente, la planificación y el control regulan y normalizan las actividades e indirectamente también el comportamiento.

e. Niveles y gradientes de la coordinación

La coordinación no es un fin en sí misma, es un instrumento para lograr consistencia e integralidad de las políticas, en ámbitos de intervención intersectorial e intergubernamental, recurriendo a mecanismos tanto de gobernanza como de cambio organizacional. Por ello la coordinación ocurre a diferentes niveles (vertical y horizontal) y con diferentes grados de complejidad (interdependencia de objetivos, funciones y recursos entre diferentes organizaciones). Existe una amplia gama de estadios de coordinación, estrechamente relacionados entre sí, pero que definen niveles específicos en una escala que avanza de un nivel mínimo a otro máximo y que se alcanzan de manera variada según el caso (incluyendo desde decisiones independientes, hasta estrategias integradas, pasando por consultas, negociaciones y consensos entre los diversos entes y actores involucrados).

Es un proceso que exige un mecanismo doble de articulación de las acciones: la vertical y la horizontal. En primer lugar, los gobiernos centrales son vistos como los decisores de las políticas mientras la coordinación que ejercen es vertical. En segundo lugar, los gobiernos subnacionales son vistos como los implementadores de las políticas, y la coordinación que ejercen es horizontal. Los gobiernos centrales también se involucran en la implementación y por consiguiente la coordinación vertical, llamada también intergubernamental, debe ser vista como una condición indispensable para la coordinación horizontal, siendo ambas inseparables (Peters, 1998). En la coordinación vertical, el nivel superior de gobierno juega un papel normativo, de financiamiento y monitoreo. La coordinación horizontal es también llamada intersectorial, y articula la acción de las distintas agencias sectoriales (Serrano, 2003).

Además, la coordinación es un proceso de diferentes alcances: macro, meso y micro, debido a que puede tener alcance regional, nacional o local y responder a diversos niveles de gestión política y técnica, según las escalas y ámbitos de intervención requeridos. Independientemente de su alcance y nivel, la coordinación constituye un proceso que recurre a múltiples mecanismos, instrumentos, normas y procedimientos de gestión que dependen del grado de desarrollo institucional preexistente

f. Análisis estructural prospectivo

El análisis prospectivo permite a las ciencias sociales identificar peligros futuros y visualizar posibles oportunidades, así como establecer una variedad de enfoques posibles para la resolución de problemas. Este método busca identificar cuáles son las variables más impactantes y determinantes del sistema, dichas variables son identificadas a través de una matriz estructural, en la cual se clasifican las variables de influencia y dependencia en el sistema. A continuación, se enlistarán las variables que se consideraron para este análisis.

Cuadro 9. Variables claves de futuro para el sistema nacional de transparencia

Variable		Definición
NOR	Normatividad	Mecanismo de acceso a la información en la normatividad.
PW	Mecanismo	Existencia de un mecanismo electrónico para solicitar información (Página web).
CEL	Celeridad	Velocidad con la que el sujeto obligado da respuesta al ciudadano.
COM	Complejidad	La información está bien organizada.
ACCE	Accesibilidad	El sitio web es accesible y disponible.
ACT	Actualización	Los datos son de al menos 2018.
SO	Sujetos obligados	Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o

Variable		Definición
		sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.
SAN	Sanciones	Las previstas en el artículo 206 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
OBL	Obligaciones de transparencia comunes	Las 58 fracciones que establece el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
INST	Capacidad institucional	La capacidad que tienen los Órganos Garantes para cumplir con sus funciones
FINAN	Recursos financieros	Disposición de recursos.
PROF	Profesionalización	La existencia de reglas para el reclutamiento, selección y promoción.
DECI	Independencia	Autosuficiencia en la toma de decisiones.
TIC'S	Tecnologías de la información y comunicaciones	Uso de las TIC's.
DIF	Difusión	Hacer pública la información relevante.
REQ	Requisitos	Los establecidos en artículo 14 de la c para presentar una solicitud de acceso a de información.
PLZ	Plazos	Los previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
PROC	Procedimientos	Los previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
IMP	Imparcialidad	Actuación ajena a los intereses de las partes.
MIMP	Sistema de gestión de medios de impugnación	Es el módulo de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) a través del cual, los ciudadanos podrán gestionar los medios de impugnación establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
POT	Sistema de portales de obligaciones de transparencia	Es el módulo de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) a través del cual, los ciudadanos podrán realizar la consulta de la información pública de los sujetos obligados de cada una de las entidades federativas y de la Federación, establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en cada una de las leyes locales en la materia.
COM	Sistema de comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados	Es el módulo de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) a través del cual, los ciudadanos podrán realizar solicitudes de acceso a la información a los sujetos obligados.
SC	Sociedad Civil	Diversidad de personas que con categoría de ciudadanos y generalmente de manera colectiva, actúan para tomar decisiones en el ámbito público que consideran a todo

Variable	Definición
	individuo que se halla fuera de las estructuras gubernamentales.

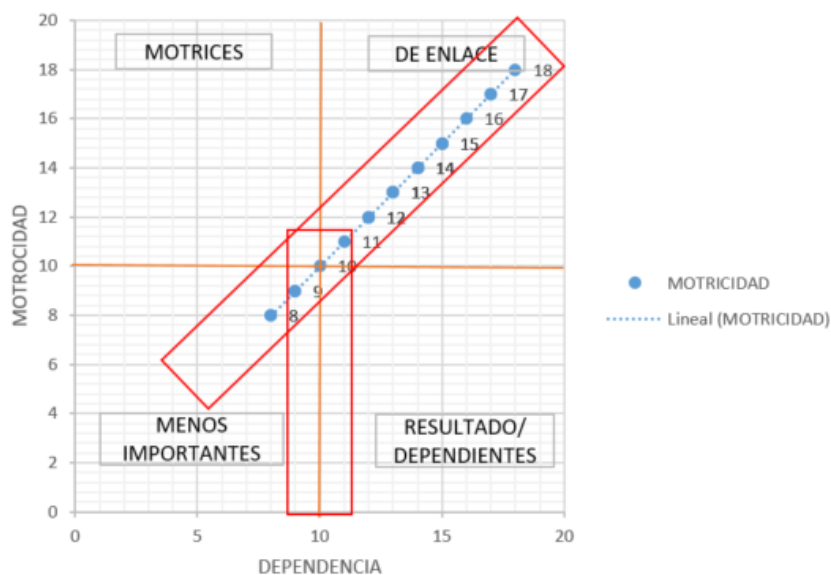
Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 10. Matriz estructural de variable

	NOR	PW	CEL	COM	ACCE	ACT	SO	SAN	OBL	INST	FINAN	PROF	DECI	TIC'S	DIF	REQ	PLZ	PROC	IMP	MIMP	POT	COM	SC
NOR	0	1	0	1	0	1	1	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1
PW	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1
CEL	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
COM	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1	1
ACCE	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1
ACT	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1
SO	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1
SAN	0	1	1	0	0	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0
OBL	1	1	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0
INST	0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
FINAN	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0
PROF	0	0	1	0	0	0	1	1	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	1
DECI	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1
TIC'S	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1
DIF	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1
REQ	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	1	0	1
PLZ	1	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0
PROC	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	1
IMP	1	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	1	0	0	1	0	0	1
MIMP	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	0	1	1	1	1	0	0	0	1
POT	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1
COM	0	1	0	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1
SC	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0

Fuente: Elaboración propia.

Figura 1: Gráfico de influencia por dependencia



Fuente: Elaboración propia.

Derivado del análisis de la matriz y el gráfico presentados, se desprenden las siguientes consideraciones:

La variable *Difusión* (DIF) es la de **mayor influencia directa** sobre el resto de las variables (80%), y también es la **variable clave**. Esta dimensión se refiere a la calidad, disponibilidad y usabilidad de la información. Este resultado sugiere que los mecanismos de difusión son fundamentales para el funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, así como la publicidad de información relevante. En segundo lugar, las variables *Sujetos obligados* (SO), *Sociedad civil* (SC) y *Tecnologías de la Información y Comunicaciones* (TIC's) ejercen mayor influencia directa sobre el sistema (70 %), es decir influyen directamente sobre el 70 % de las variables que componen el sistema. No es coincidencia que la variable institucional y la variable social, asociada a una tecnológica, estén altamente correlacionadas con la articulación del Sistema Nacional de Transparencia. En tercer lugar, las variables que ejercen mayor influencia son *Accesibilidad* (ACCE) y *Actualización* (ACT) con un 65%.

A partir del análisis se identifican ad las variables *Recursos financieros* (FINAN), *Profesionalización* (PROF), *Plazos* (PLZ), *Celeridad* (CEL) y *Procedimientos* (PROC) con efectos desestabilizadores para el sistema; es decir la falta de alguna de estas variables causaría un efecto negativo sobre los objetivos.

La *Difusión* (DIF), *Tecnologías de la Información y Comunicaciones* (TIC'S), *Sujetos obligados* (SO) y *Sociedad Civil* (SC) son variables identificables como propulsoras o inhibidoras del sistema, dependiendo su carácter (positivo o negativo). El objetivo es que sean propulsoras y determinen las conductas adecuadas del sistema.

La *Profesionalización* (PROF) se determina como variable reguladora; es decir, se convierte en “llave de paso” para alcanzar el cumplimiento de las variables clave antes señaladas, además de determinar el buen funcionamiento del sistema en condiciones normales, se sugiere evaluar de manera consistente y periódica esta variable.

Por lo tanto, es crucial proveer de los recursos político-institucionales a los Organismos garantes; en caso contrario, la posición de estos se convertirá en la mayor vulnerabilidad del Sistema Nacional de Transparencia, ya que podrán ser fácilmente cooptados por agentes ajenos a este. De igual manera, hay que tener especial atención en los portales de información, ya son las “ventanas” que tiene la sociedad para visualizar de manera cercana y permanente a los sujetos obligados. Sin embargo, al sumarlos a la Plataforma Nacional de Transparencia, a través del Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT) bajo una lógica de cumplimiento normativo estricto en el que una parte importante de la información se publica de manera confusa, en formatos no abiertos, y sin formas de acceso rápido. La política de transparencia conlleva el uso estratégico de la información pública para la cooperación entre órganos y el fomento de la participación ciudadana.

IV. Propuesta específica de mejora

El presente informe comprende la propuesta específica de mejora en cinco ámbitos: actores; instancia de coordinación gubernamental; habilidades grupales y personales de la coordinación; sistemas de información, y herramientas de gestión operativa. Todo ello con base en el análisis expuesto en capítulos anteriores, y con el objeto de fortalecer los mecanismos conllevan al ejercicio efectivo del derecho al acceso a la información y la transparencia.

a. Actores

La implementación de las políticas públicas es la actividad central del aparato burocrático, lo cual introduce a una dimensión externa su actuación. Es por ello que, adicionalmente a la sucesión de transacciones burocráticas, es necesario contar con mecanismos de coordinación entre actores –sujetos e instituciones- vinculados en el proceso, lo cual tendrá incidencia directa en los niveles de efectividad de la implementación.

El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), es un conjunto articulado entre sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, cuyo fin último es fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano. Los actores que interviene en este Sistema basan su coordinación y ejercicio en las reglas del juego que establece el marco normativo establecido para tal fin.

Cuadro 11. Actores del Sistema Nacional de Transparencia

4 integrantes federales del SNT
32 integrantes locales del SNT
882 sujetos obligados en el ámbito federal
7,259 sujetos obligados en el ámbito local

Fuente: Elaboración propia con datos del PROTAI 2018.

Las instituciones, como creaciones sociales, representan acuerdos entre sujetos; es decir, son sistemas de reglas que norman el comportamiento y encargados de la toma de decisiones y de la resolución de problemas. En este contexto, los organismos garantes del derecho de acceso a la información, tienen un papel crucial dentro del SNT; aunque las leyes en materia de acceso a la información establecen las mismas obligaciones y atribuciones a todos los organismos garantes, los recursos presupuestarios y humanos con los que cuentan difieren entre sí.

La heterogeneidad de las realidades económicas e institucionales de las entidades federativas conlleva una diversidad en la implementación del derecho de acceso a la información a lo largo del país. Los diagnósticos existentes prueban que la consolidación de la transparencia

y el acceso a la información han tenido diferencias evidentes dependiendo de los aspectos considerados y a la entidad federativa de que se trate (Diagnóstico del PROTAI 2017-2018).

Con la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se amplió la lista de los organismos que deben cumplir con las obligaciones normativas de transparencia y del acceso a la información. Existen algunas instituciones que deben realizar ajustes de acuerdo con sus características específicas para llevar a la práctica la normatividad existente. De cualquier forma, todos los sujetos obligados poseen distintas capacidades institucionales y lógicas organizacionales que deben ser tomadas en cuenta para el diseño de estrategias diferenciadas conforme a la naturaleza jurídica, la región que pertenece y la realidad económica en la que se inscribe.

Tanto los organismos garantes como los sujetos obligados han resentido la nueva regulación y la proliferación de obligaciones que se generan en reglamentos y lineamientos. La mayor carga de obligaciones se sitúa en la información que debe estar contenida en el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), **que genera una percepción de ambigüedad entre los sujetos obligados y de difícil cumplimiento**. Aunado a lo anterior, existe la percepción de que el costo de ajuste es alto, por ejemplo, en la instalación de procedimientos de coordinación de funciones entre los Comités de Transparencia y las Unidades de Transparencia.

Es por lo anterior que, es indispensable contribuir al fortalecimiento de los organismos garantes e integrantes federales del Sistema Nacional de Transparencia, a través de consensos, definiciones de acciones, además de recursos financieros y humanos; con lo cual se contribuirá directamente al cumplimiento de los mandatos establecido en la materia, así como a la consolidación de la coordinación y colaboración intergubernamental de los integrantes del Sistema.

b. Instancias de coordinación gubernamental

El Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales es el eje central de coordinación entre las distintas instancias que componen el Sistema Nacional, así como entre los órdenes de gobierno. La coordinación y colaboración, tanto gubernamental como intergubernamental, entre los integrantes del Sistema, resulta la base sobre la cual se fundamenta el éxito del conjunto.

La coordinación entre el Consejo Nacional y los órganos garantes de la transparencia en las entidades federativas debe ser impecable y estrecha, ya que las múltiples tareas que exige el propio funcionamiento del Sistema deberán atender, por un lado, al federalismo, y por el otro, el respeto a las competencias de cada órgano

Las interacciones que se generan entre los integrantes del Sistema derivan de los procesos institucionales, cuyas estrategias de organización requieren alinearse con los objetivos y

estrategias de los organismos garantes. La amplia cantidad de funciones, facultades y obligaciones que se establecen en el marco normativo, tienen como contraparte la implementación y operación de los mismos, los cuales recaen, principalmente, en sujetos obligados y organismos garantes. Ante esta situación de hace necesario simplificar la política nacional en materia de transparencia y acceso a la información, a efecto de coordinar efectivamente las acciones entre los integrantes del Sistema para generar un impacto real y efectivo.

Cuadro 12. Funciones y obligaciones de los integrantes del SNT

Funciones	Obligaciones
9 objetivos (LGTAIP)	13 obligaciones de sujetos obligados (LGTAIP)
14 funciones del SNT (LGTAIP)	48 obligaciones de transparencia comunes (LGTAIP)
21 atribuciones de los organismos garantes (LGTAIP)	122 obligaciones de transparencia específicas (LGTAIP)
8 funciones de los organismos garantes en materia de promoción de la transparencia y del DAI	42 fracciones adicionales dentro de las obligaciones de transparencia comunes
8 funciones de los Comités de Transparencia (LGTAIP)	51 fracciones adicionales dentro de las obligaciones de transparencia específicas
11 funciones de las Unidades de Transparencia (LGTAIP)	3,249 criterios de publicación y actualización de obligaciones de transparencia (DOF 04-052016)
32 leyes locales de transparencia □ 17 atribuciones para los sujetos obligados en promedio	14 obligaciones de las Unidades de Transparencia en promedio
35 atribuciones para los organismos garantes en promedio	11 obligaciones de los Comités de Transparencia en promedio
	50 obligaciones de transparencia comunes en promedio

Fuente: Elaboración propia con datos del PROTAI 2018.

Las interacciones que pueden establecer los integrantes del Sistema entre sí, constituye el parámetro de la coordinación: la acción interorganizacional. Esta acción debe entenderse como la dinámica de cada uno de los integrantes que constituye al cuerpo confederado, y en el cual se tiene una interdependencia relativa. Por lo cual, en este contexto es claro que cualquier alteración tendrá repercusiones tanto en la estructura como en el funcionamiento del Sistema. Los incentivos que hay para motivar la cooperación entre los distintos actores son relativamente altos, debido a que la construcción normativa sobre la cual descansa el funcionamiento del propio Sistema y la relación entre sus integrantes, generaría los incentivos necesarios para ello, más allá de la propia operativización de dicha regulación.

Fortalecer la coordinación y comunicación entre los organismos garantes, los sujetos obligados, los actores institucionales y la sociedad civil organizada, como vías para la promoción y difusión de la transparencia y el acceso a la información, permitirá en el mediano plazo alcanzar resultados tangibles en materia de rendición de cuentas. Además, es imperante establecer una estrategia de difusión sobre el propio SNT para dar a conocer a la población sus funciones, servicios y programas para tener una impresión favorable en la sociedad, lo cual tendrá correlación con el nivel de percepción de la corrupción en el ámbito gubernamental.

c. Habilidades grupales y personales de la coordinación

El Sistema Nacional de Transparencia es la agregación de esfuerzos de todos los organismos garantes de transparencia, liderados por el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), para generar acciones encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Los mecanismos de coordinación interinstitucional de colaboración, tanto vertical como horizontal, son más importantes que nunca bajo las nuevas disposiciones. Sin embargo, los mecanismos de coordinación existentes, podrían ser reforzados, especialmente con mayor supervisión.

Reforzar una cultura de transparencia y acceso a la información en el sector público requiere definir valores comunes a ser adoptados por todos los servidores públicos y elaborar normas concretas de conducta a ser aplicadas en el trabajo diario. Los códigos de conducta son instrumentos de política esenciales, aunque no únicos, para establecer y comunicar valores en el sector público. Las conductas de los servidores públicos deben estar enmarcadas dentro del principio del interés común como posibilidad de alcanzar la confianza ciudadana y mejorar los estándares de eficiencia.

Para alcanzar conductas éticas deseables es fundamental iniciar procesos internos que desarrollen e implementen nuevas habilidades del talento humano en busca de sentido y gusto por los valores, así como la construcción de marcos que se enfrenten al individualismo, la indiferencia, la apatía y la ausencia de sentido de permanencia en el ejercicio de sus funciones. Generar escenarios indispensables para sensibilizar y motivar a los diversos mandos la participación activa en la generación de ambientes éticos adecuados.

Sin embargo, mantener los valores de la transparencia es una responsabilidad compartida entre todos los miembros de la sociedad, no sólo del gobierno, y es importante que el sector privado, la sociedad civil y los particulares reconozcan su papel en el respeto a la integridad pública en sus interacciones con el sector público. Como tal, los gobiernos deben trabajar para crear conciencia en la sociedad acerca de los beneficios de la transparencia y reducir la tolerancia a la negativa de proporcionar información sobre la actuación gubernamental.

La transparencia es una responsabilidad compartida, cuyo objetivo es la rendición de cuentas. Más allá de los esfuerzos en materia de integridad del sector público, el gobierno debe

también tratar de inculcar más ampliamente estos valores en la sociedad. Para lograr esto, los enfoques de conducta para “estimular” un comportamiento más proactivo en este sentido podrían extenderse más ampliamente en México. Adicionalmente, el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI) podría llevarse a cabo campañas de concientización y capacitación que concilien la aceptación de la transparencia por los ciudadanos y eduquen al público acerca de la actitud y las herramientas para acercarse a la información en pro de la rendición de cuentas.

El buen funcionamiento del Sistema dependerá de los mecanismos de coordinación interinstitucional que vinculen a las instituciones que lo integran, y las nuevas habilidades entre los actores encargados de los mecanismos de operación, control y evaluación que se deriven la implementación de la reforma constitucional. Es probable que gran parte de los esfuerzos en pro de la rendición de cuentas deberá dedicarse a realizar ajustes y cambios incrementales al engranaje estructural del Sistema Nacional de Transparencia (Méndez, 2010).

El papel de los actores no gubernamentales es particularmente importante. Primero debido a que en la medida en que los cambios estructurales abren paso a ajustes y cambios incrementales, la importancia del Estado como líder del proyecto se irá reduciendo necesariamente. Segundo, porque el buen funcionamiento y la legitimidad de las estrategias en materia de transparencia y acceso a la información requerirán de los conocimientos especializados, las críticas puntuales y los apoyos de los actores no gubernamentales (OCDE, 2005b).

La participación de la Academia podrá desarrollarse en el ámbito de las evaluaciones sólidas, comprensivas, sistemáticas e imparciales sobre el esquema vigente de transparencia y rendición de cuentas. La sociedad civil, por su parte, deberán tener su trabajo activo como observatorios de los trabajos, acciones y decisiones de las instituciones y de los servidores públicos.

d. Sistemas de información

Los sistemas de información se pueden definir como el conjunto de instrumentos, medios, procedimientos sistematizados que recogen, procesan, almacenan y transmiten información para facilitar el cumplimiento de los fines de la institución, la toma de decisiones adecuadas y el control de la gestión. La eficiencia y eficacia de un sistema de información recae en la identificación de los usuarios, así como del propósito de dicha información.

Los sistemas de información son herramientas clave para promover la transparencia y la participación ciudadana. Disponer de un sistema de información que facilite el flujo y manejo de la información que entra y se genera, es una necesidad primordial de cualquier instancia de gobierno.

De toda la información que se genera en el gobierno, los usuarios potenciales debieran ser los ciudadanos. Esto debido a que, la información sobre el uso y aplicación de los recursos, así como de los resultados y/o beneficios de la toma de decisiones en los distintos niveles y órdenes de gobierno, servirá para crear una autentica rendición de cuentas, además de la consecuente confianza y credibilidad en las instituciones y sus gobernantes.

El Sistema Nacional de Transparencia cuenta con la Plataforma Nacional de Transparencia, es decir, una plataforma electrónica que permita cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la Ley General para los sujetos obligados y Organismos garantes, atendiendo las necesidades de accesibilidad de los usuarios. Esta plataforma está integrada por cuatro sistemas: Sistema de solicitudes de acceso a la información; Sistema de comunicación entre Organismos garantes y sujetos obligados; Sistema de portales de obligaciones de transparencia, y Sistema de gestión de medios de impugnación. Este último se encuentra en construcción en los módulos denominados “Materia de recurso de inconformidad” y “Hacer del conocimiento del INAI posible atracción de Recurso de Revisión”.

La implementación efectiva de la Ley General de Transparencia, apoyada en sistemas de información dependerá al mismo tiempo de la construcción de capacidades en las instituciones. Además, de la coordinación e interconexión sobre los sistemas informáticos para la gestión de solicitudes y recursos, los cuales a nivel nacional han sido insuficientes. Adicionado a la carencia de estándares mínimos de recursos y equipo informático para el desempeño de la función institucional.¹⁴ Fomentar la coordinación entre las instituciones integrantes del SNT en el diseño y ejecución de políticas de transparencia con uso intensivo de sistemas tecnológicos para su aplicación y ejercicio del derecho de acceso a la información, la resolución de problemas sociales de trascendencia en la vida nacional, en el acceso a servicios, trámites y programas sociales (PROTAI, 2018).

e. Herramientas de gestión operativa

El gran impulso a la creciente diversidad de herramientas para la gestión operativa corresponde a las formas de interaccionar entre diversas plataformas informáticas heterogéneas, lo que se conoce como arquitectura orientada a servicios. Estas posibilitan que los sistemas de gestión puedan segmentarse por módulos, cada uno de ellos con funciones específicas y programados con los lenguajes adecuados a su orientación.

¹⁴ Con base en los resultados de los cuestionarios para el Diagnóstico del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información 2017-2021, 45% de los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia consultados no cuenta con algún mecanismo de seguimiento y evaluación de las actividades de promoción de la cultura de transparencia y acceso a la información, como talleres, concurso, exposiciones, ferias, convocatorias, etcétera.

Múltiples herramientas tecnológicas antecedieron a la actual Plataforma Nacional de Transparencia, cuyo objetivo es servir de instrumento informático para el ejercicio de los derechos de acceso y protección de datos, además de servir de repositorio de información obligatoria y para la comunicación institucional vinculada en la materia.

En la actualidad es posible realizar cualquier solicitud de información y ejercer los medios de defensa correspondientes, a partir de formatos estandarizados, sin importar la ubicación geográfica. Con relación a las entidades federativas que no cuentan con la infraestructura necesaria para el alojamiento del Sistema Infomex, el INAI continúa proporcionando hospedaje a los sistemas de solicitudes de acceso a la información de los estados de Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala (Segundo informe semestral INAI, 2017).

Actualmente, los servicios web desarrollados en el INAI están funcionando en 31 entidades federativas desde la Plataforma Nacional de Transparencia, ofreciendo funcionalidades como la consulta de acuse de recibo de las solicitudes generadas, revisión del estatus de cada una de las solicitudes, entre otras. Entre los retos a los que se enfrentan los integrantes del Sistema Nacional de Transparencia es la configuración en el Sistema de Portales de Transparencia de los más recientes formatos establecidos en los Lineamientos Técnicos Generales; así como las verificaciones respectivas.

El carácter integrador de la Plataforma Nacional de Transparencia resuelve la integración de actores e información. Por un lado, hace públicas las acciones institucionales de manera uniforme y por otro, la interconexión que brinda al SNA favorece las labores de prevención, a través de la detección de riesgos en la actuación en el ámbito público. El Sistema y sus mecanismos digitales se plantean como una invitación abierta para el ejercicio del derecho al acceso a la información.

Bibliografía

Aldrich, H. (1979). *Organizations and Environments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Arellano, D., Cabrero, E. (et al) Coords. (1997). *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Arellano, D. (2007). *Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas*. CDMX, México: CIDE.

Benson, Kenneth J. (1982). *A Framework for Policy Analysis*. Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation, D. Rogers y D. Whitten (eds.), Ames, Iowa State University Press.

Boston, J. (1992) *The Problems of Policy Coordination: the New Zealand Experience*, en *Governance: An international journal of policy and administration*, Vol. 5, N° 1.

Browne, J. (1997): *Sharing knowledge through BP's virtual team network*, Harvard Business Review, Septiembre / Octubre, pp. 152-153.

Cámara de Diputados. (2015). “Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgtaip/LGTAIP_orig_04may15.pdf.

Cámara de Diputados. (2007). “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*. Núm. 2207-II. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/60/2007/mar/20070301-II.html#Dictamenes>.

_____ (2014). “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de: http://www.inah.gob.mx/images/transparencia/20170703_decretos_reformas_const.pdf.

Cejudo, G. y López, S, et al. (Eds.). (2012). *La política de la transparencia en México, instituciones, logros y desafíos*. CDMX, México: CIDE.

CIDE. (2014). *Métrica de la Transparencia 2014*. CDMX, México: CIDE.

CIDE-INAI. (2016). *Métrica de Gobierno Abierto 2016*. CDMX, México: CIDE.

CNN México. (13, octubre 2012). “El Senado alista los dictámenes de tres iniciativas de reforma al IFAI”. *Expansión en alianza con CNN*. Recuperado de: http://mexico.cnn.com/nacional/2012/10/13/el-senadoalista-los-dictamenes-de-tres_tres_iniciativas-de-reforma-al-ifai.

Cohen, S.G. (1993). *New approaches to teams and teamwork*. En Galbraith, J.R. y Lawler III E. E. (Eds.): *Organizing for the future*, pp. 194-226, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Crozier, M. (1993) *Estado modesto, estado moderno: estrategias para el cambio*, FCE, México.

Cossio Díaz, J.R. (2002). El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. 8 (1), 305-332. Uruguay: Konrad-Adenauer-Stiftung. A.C.

De la Fuente, J.M., García-Tenorio, J., Guerras, L.A. y Hernáñez, J. (1997): *Diseño organizativo de la empresa*, Editorial Cívitas, S.A. Madrid.

Dowding, K. (1995). *Model or Metaphor? A critical Review of the Policy Network Approach*. Recuperado de <http://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1995.tb01705.x>.

Evan, William. (1996). *Organization Theory: Research and Design*. USA: Macmillan Publishing Company.

Godet, M. (2003). La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. Centro Lindavista. México. Recuperado en septiembre 2011 de: <http://es.scribd.com/doc/134321467/Caja-de-Herramientas-Planeacion-Estrategica>

_____ (2006). *Creating Futures Scenario Planning as a Strategic Management Tool*. Económica. Second Edition. Paris.

_____ (2007). *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos*. Enero 2007. Cuaderno de LIPSOR. Recuperado de: <http://www.prospektiker.es/prospectiva/caja-herramientas-2007.pdf>

Guerra, M. Los Retos del sistema Nacional de Transparencia. La relación entre los Órganos Garantes Federales y Locales. En J. Peshard. (Ed.). *Hacia el Sistema Nacional de Transparencia* (pp. 63-76). CDMX, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

INEGI-INAI. (2016). *Censo Nacional de Transparencia, acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. Aguascalientes, México: INEGI.

_____. (2016). *Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. Aguascalientes, México: INEGI.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (2018). Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (PROTAI) 2017-2018. Recuperado de: <http://www.snt.org.mx/protai/index.php>.

Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública. (2016). Informe de Término de Gestión del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. CDMX, México: INAI.

Lechner, N. 1997. Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL* 61: 7-17.

Lipsey, R. (2001). PwC's Opacity Index: A Powerful New Tool for Global Investors. *Journal of Corporate Accounting & Finance*. *Journal of Corporate Accounting & Finance*, 12 (6), 35 - 44. Recuperado de <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/jcaf.1106>.

March, J., y J. Olsen (1984), *The new institutionalism: Organizational factors in political life*, *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.

Milward, H., Rainey, H. (1983). Don't Blame Bureaucracy. *Journal of Public Policy*. 3. 149 - 168. 10.1017/S0143814X00006577.

Mintzberg, H. (1984): *Estructuración de las organizaciones*, Editorial Ariel Economía.

Mintzberg, H. (1989). *Inside Our strange World of Organization*. New York And London: Free Press/ Collier Macmillans. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/017084069001100414>.

Peters, G. y Hogwood, B., (1985). *The pathology of public policy*. New York: Oxford University Press.

Peters, B. Guy y Van Nispen, F.K.M. (1998) *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Elgar, Cheltenham.

Peters, B., Savoie, D. (1996) *Governance in a Changing Environment*. Montréal: Canadian Centre for Management Development, McGill-Queen's University Press, 1995, 356 p.

Quinn, J.B. y Paquette, P.C. (1990): *Technology in services: creating organizational revolutions*, Sloan Management Review, Winter, pp. 67-78.

Ranney, J. y Deck, M. (1995): *Making teams work: Lessons from the leaders in new product development*, Planning Review, Julio-Agosto, pp. 6-12.

Repetto, F. (2005). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. En Repetto, Fabián (Ed.); *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.

Secretaría Ejecutiva del SNT. (2018). *Segundo Informe Semestral 2017 del estado que guarda el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales*. México: INAI.

Serrano, R. 2003. *What Makes Inter-Agency Coordination work? Insights from the Literature and Two Case Studies*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible SDS.

Sistema Nacional de Transparencia. (2015). Acta notariada de Instalación del Sistema Nacional de Transparencia. Recuperado de: <http://www.snt.org.mx/images/Doctos/Acta%20de%20Instalacion%20SNT.pdf>.

_____. (2015). Lineamientos para la Organización, Coordinación y Funcionamiento de las Instancias de los Integrantes del Sistema Nacional de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales. Recuperado de: <http://www.snt.org.mx/index.php/home/marco-norm>.

_____. (2017). *Diagnóstico del Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, 2017-2021*. Recuperado de: <http://izai.org.mx/investigacion/files/Diagn%C3%B3stico%20del%20Programa%20Nacional%20de%20Transparencia%202017%20-%202021.pdf>.

Stein, E. (2017). *La coordinación, clave para el éxito de las políticas públicas*. Interamerican Developing Bank. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/Ideasquecuentan/2017/03/15/3672/>