



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS
VI PROMOCIÓN 2014-2015

TÍTULO DE TESIS:

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA
DE TRANSPARENCIA EN GUANAJUATO 2003-2016

Tesis que para obtener el grado de Maestro
en Políticas Públicas Comparadas presenta:

J. JESÚS SORIA NARVÁEZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. MARIO ALEJANDRO TORRICO TERÁN

Ciudad de México, Abril de 2017.



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS COMPARADAS
VI PROMOCIÓN 2014-2016

TÍTULO DE TESIS:

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA
DE TRANSPARENCIA EN GUANAJUATO 2003-2016

Tesis que para obtener el grado de Maestro
en Políticas Públicas Comparadas presenta:

J. JESÚS SORIA NARVÁEZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. MARIO ALEJANDRO TORRICO TERÁN

Ciudad de México, Abril de 2017.



RESUMEN

La transparencia gubernamental no es producto únicamente de un conjunto de disposiciones normativas que obliguen única o predominantemente a las instituciones del Estado a abrir al escrutinio público y difundir la información que poseen o generan. En complemento de ello, deviene de un conjunto de factores y actores que a través de la participación y colaboración, la mejora de procesos y el establecimiento de buenas prácticas permiten la incorporación y el arraigo del concepto al interior de las organizaciones públicas.

La calidad de una política de transparencia se basaría entonces, en la existencia de actores que participen de manera colaborativa en la construcción de ambientes propicios para la transparencia, así como en la presencia de elementos de carácter estructural que faciliten su instrumentación efectiva permitiendo con ello su institucionalización.

De esta manera, la institucionalización de la transparencia en las organizaciones públicas tendería a generar ambientes y construir sistemas que deriven en un círculo virtuoso cuya característica a resaltar radicaría en que permitiría la construcción efectiva de políticas de Estado y no de gobierno, pudiendo soportar cualquier cambio administrativo o político.

A partir del estudio de caso para Guanajuato, se concluye que el número y nivel de participación de los actores locales, la formalización de estructuras administrativas y humanas suficientes y competitivas, la dotación de presupuestos suficientes, la capacitación y el desarrollo de destrezas y habilidades para los servidores públicos encargados de la instrumentación de la políticas, así como la incorporación de tecnologías y sistemas de soporte a los procedimientos de transparencia son elementos indispensables para la institucionalización de los sistemas de transparencia.

Así, el nivel o grado de institucionalización de las políticas de transparencia permitiría no sólo el cumplimiento de los objetivos de la política, sino además incrementar la capacidad de incidencia en otros ámbitos del desarrollo y la calidad de vida de los actores de la comunidad.



ABSTRACT

Government transparency is not only a product of a set of normative provisions that force only or predominantly the institutions of the State to open to public scrutiny and disseminate the information they possess or generate. In addition, it is a set of factors and actors that through participation and collaboration, process improvement and the establishment of good practices allow the incorporation and rooting of the concept within public organizations.

The quality of a policy of transparency would then be based on the existence of actors who participate in a collaborative way in the construction of environments conducive to transparency, as well as in the presence of structural elements that facilitate their effective implementation, and their institutionalization.

In this way, the institutionalization of transparency in public organizations would tend to generate environments and construct systems that derive in a virtuous circle whose characteristic to emphasize is that it would allow the effective construction of statal policies, being able to withstand any change administrative or political.

Based on the case study for Guanajuato, we conclude that the number and level of participation of local actors, the formalization of sufficient and competitive administrative and human structures, the provision of sufficient budgets, training and the development of skills and abilities for Public servants in charge of the implementation of policies, as well as the incorporation of technologies and systems to support transparency procedures are indispensable elements for the institutionalization of transparency systems.

Thus, the level or degree of institutionalization of transparency policies would allow not only the fulfillment of the objectives of the policy, but also increase the capacity of advocacy in other areas of development and the quality of life of community actors.



AGRADECIMIENTOS

A DIOS, por acompañar y guiar mis recursos y ánimos al logro de esta meta.

A MIS PADRES Nina y Jesús, por su ejemplo de superación, honestidad y trabajo; su apoyo constante en mi formación y estudios han sido fundamentales para alcanzar este objetivo.

A MI HIJO Santiago, por estar presente siempre y no reclamar mis ausencias y el tiempo suyo ocupado en el logro de este objetivo.

A mi DIRECTOR DE TESIS, Dr. Mario Alejandro Torrico Terán por aceptar dirigirme en este proyecto, aún con la premura y deficiencias iniciales de mi planteamiento. Sus orientaciones, asesorías y paciente guía fueron fundamentales para dar consistencia y buen término a mi investigación y objetivos.

A toda la PLANTA ACADÉMICA de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas de la FLACSO Sede México: profesores y tutores, quiénes con su conocimiento generoso, talento y mucha paciencia, orientaron y enriquecieron esta experiencia y mi formación profesional. A todos ellos mi amistad, respeto y gratitud.

A DOROTHY OKUMURA NAGAY, Secretaria Técnica del Posgrado, su amable orientación y disposición fueron de gran apoyo para el desahogo de los trámites y procedimientos administrativos respectivos.

Ciudad de México, abril de 2017.



INDICE

ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS	1
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO	12
1.1. Objetivo del capítulo	12
1.2. Justificación	12
1.3. Objetivo General	13
1.4. Objetivos particulares	13
1.5. Relevancia de la transparencia como problema de investigación	14
1.6. Definición del problema de investigación	15
1.7. Pregunta de investigación	16
1.8. Tipo de investigación	17
1.9. Método de investigación	18
1.10. Acerca del estudio de caso como metodología cualitativa de investigación	20
1.11. Tipo de estudio de caso	22
1.12. Universo y unidades a observar en la investigación	23
1.13. Factores constantes	24
1.14. Definiciones operacionales	24
1.15. Fuentes de información consultadas	26
CAPÍTULO II. REVISIÓN DE LA LITERATURA	30
2.1. Generalidades hacia el Marco Teórico	30
2.2. Aproximaciones teóricas con relación a la transparencia y su institucionalización	30
2.2.1. Transparencia	31
2.2.2. Transparencia como política pública	40
2.2.3. Aproximaciones para una evaluación de la transparencia	42
2.2.4. Acceso a la información	47
2.2.5. Instituciones e institucionalización	49



CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	60
3.1. Introducción al Capítulo	60
3.2. Antecedentes y contexto general	60
3.3. Marco normativo	66
3.3.1. Leyes de Transparencia y Acceso a la Información en Guanajuato	66
3.4. Evaluaciones en materia de transparencia y posición de Guanajuato	69
CAPÍTULO IV. ABORDAJE DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	77
4.1. Introducción al Capítulo	77
4.2. Desarrollo de la estrategia de investigación	77
4.2.1. Análisis de la evolución del marco normativo estatal	78
4.2.2. Evolución normativa de la política en el contexto de la teoría	87
4.2.3. Actores y factores de la transparencia en Guanajuato	93
4.2.4. Identificación de actores en la construcción de la política de transparencia	97
4.2.5. Institucionalización de la política de transparencia en Guanajuato	100
RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN	110
5.1. Hallazgos, conclusiones y recomendaciones	110
5.1.1. Hallazgos	110
5.1.2. Conclusiones	111
5.1.3. Recomendaciones	114
ANEXOS	115
ANEXO 1. Sujetos Obligados en materia de transparencia y acceso a la información	115
ANEXO 2. Relación de notas periodísticas identificadas en medios de comunicación electrónicos con circulación local y regional (2003 - 5 de Mayo de 2016)	119
ANEXO 3. Encuesta sobre la institucionalización de la política pública de transparencia en Guanajuato	130
BIBLIOGRAFÍA	139



ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS Y FIGURAS

TABLAS

Tabla 1. Fuentes de información, elementos de interés y objetivo.	28
Tabla 2. Definiciones, dimensiones y atributos de transparencia	38
Tabla 3. Elementos sugeridos para evaluar la transparencia	46
Tabla 4. Reformas generales en materia de transparencia y acceso a la información	64
Tabla 5. Evaluaciones en materia de transparencia	76
Tabla 6. Modificaciones locales en materia de transparencia y acceso a la información	86
Tabla 7. Elementos de soporte de la política de transparencia	100
Tabla 8. Categorías de Sujetos Obligados	101

GRÁFICOS

Gráfico 1. Actores, factores en la política pública de transparencia en Guanajuato 2003-2016	94
Gráfico 2. Actores y posturas sobre transparencia 2003-2016.	98
Gráfico 3. Demandas en materia de transparencia 2003-2016	99
Gráfico 4. Categorías y factores de institucionalización de la transparencia.	102
Gráfico 5. Elementos de institucionalización de la transparencia.	104
Gráfico 6. Dimensiones de institucionalización de la política de transparencia.	104
Gráfico 7. Dimensiones de la institucionalización en los Sujetos Obligados.	106
Gráfico 8. Institucionalización de la transparencia en los Sujetos Obligados.	107

FIGURAS

Figura 1. Modelo teórico de investigación empírica-descriptiva.	17
--	----



LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS

CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
DAI	Derecho de Acceso a la Información
FUNDAR	Centro de Análisis e Investigación
IACIP	Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
IPE	Índice de Información Presupuestal Estatal
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PAN	Partido Acción Nacional
PRI	Partido Revolucionario Institucional
IDAIM	Índice del Derecho de Acceso a la Información en México
ITDIF	Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal
IMCO	Instituto Mexicano para la Competitividad
TI	Transparencia Internacional



*“...el poder político sólo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel Estado en que todos los hombres se encuentren por naturaleza... libremente, dotados de las mismas ventajas y por lo tanto, derechos que le otorguen el **poder tener vista de cómo proceden las cosas del Estado...**”*

John Locke (1632-1704)

*“Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser **publicados**”.*

Immanuel Kant (1724-1804)

*“los políticos y gobernantes están obligados a **razonar públicamente sus acciones y decisiones**, deben rendir cuentas a los gobernados”*

John Rawls (1921-2002)



INTRODUCCIÓN

Casi dos mil quinientos años después del esplendor de la filosofía griega y setecientos años después de los inicios de la configuración del Estado moderno -periodos de la historia en los que pudiera datarse el origen de los principios filosóficos y jurídicos del actual Estado democrático- la construcción y configuración de los distintos modelos de Estado-Nación continúa alrededor del mundo. Uno de las características -entre muchas otras- que ha venido a guiar los esfuerzos encaminados a construir Estados fuertes y sólidos se centra en la transparencia como uno de los principios rectores de la democracia.

El concepto transparencia refiere a la cualidad o virtud de transparente, vocablo que proviene del latín medieval *transparens*, -entis, y *transparere*; literalmente “aparecer a través de”; según lo cual “dícese del cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente”. Dicho de otra manera, se refiere a “la propiedad de ver con nitidez a través de un cuerpo u objeto; que es claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad”¹.

En general, puede decirse que en términos de la transparencia gubernamental, ésta refiere a

“la obligación de cualquier Estado democrático de poner a disposición de sus ciudadanos a través de los poderes e instituciones que lo conforman, la información que revele qué es y qué hace dicho Estado, así como los órganos que son parte del mismo”².

El concepto transparencia tiene un horizonte lejano y una historia de construcción compleja de que ha tenido repercusión en la forma en cómo se van construyendo ciertos Estados y en cómo se construyen procesos de interacción entre los distintos actores en una

¹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21ª. Ed., Editorial Espasa-Calpe, España, Madrid, 1992, p. 1426, y <http://www.rae.es/> (visitado en septiembre 11 de 2015).

² Wikipedia, http://es.wikipedia.org/wiki/Transparencia_gubernamental (visitado en septiembre 17, 2015)



comunidad. Puede afirmarse entonces, que la transparencia y el debate al respecto, han estado presentes en todos los grandes sistemas políticos y sociales desde tiempos remotos.

Muchos años antes, en la Grecia antigua Platón refería a una sociedad -“política”- ideal, aquella en la cual únicamente los “más capaces, conocedores o ilustrados” podían tener conocimientos de los asuntos del Estado y por ende, participar de ellos. Bajo esta idea, se configuraba el modelo del filósofo-rey.

Ya en el siglo XVII, John Locke señalaba en la obra “Dos tratados sobre el gobierno civil” que

“el poder político sólo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel Estado en que todos los hombres se encuentren por naturaleza... libremente, dotados de las mismas ventajas y por lo tanto, derechos que le otorguen el poder tener vista de cómo proceden las cosas del Estado...” (Locke).

Muchos años después, Emmanuel Kant, sostenía que “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados” (Kant, 1985: 61 y 62).

De manera más próxima, John Rawls señalaba que “los políticos y gobernantes están obligados a razonar públicamente sus acciones y decisiones, deben rendir cuentas a los gobernados” (Rawls, 1973).

Así, más allá de la larga historia que la construcción del concepto transparencia ha tenido en el devenir de los años, queda claro que la corriente liberal ha tenido una significativa aportación a nuestras sociedades modernas, siendo hoy día un concepto generalmente aceptado, reconocido como herramienta de control del gobierno y con capacidad de incidir en la calidad de vida de los Estados-Nación.

Bajo estas consideraciones, el Estado mexicano ha llevado a cabo una serie de reformas que buscan orientar su diseño al de un Estado democrático, social y de derecho. Al respecto, este tipo de Estado ha privilegiado el fortalecimiento de las estructuras del



modelo democrático a través del diseño y la creación de leyes que regulan y tutelan una serie de obligaciones y derechos para los miembros del Estado-Nación mexicano, incluyendo a las instituciones del Estado.

De manera particular, uno de estos derechos -muy vinculado a la noción de transparencia- corresponde al acceso a la información³ (DAI), el cual no puede verse como una cesión de los aparatos y órganos estatales, sino como producto de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas de los Estados-Nación a través del tiempo. Así, el acceso a la información ha sido progresivamente fortalecido por organizaciones internacionales, y es reconocido por la jurisprudencia internacional formando parte íntegra de la libertad de expresión, afirmado por el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derecho Humanos de 1948.

Con relación a ello, las reformas constitucionales iniciadas en nuestro país en 1977, cuyo objeto fue el de reconocer el derecho a la información⁴ como una condición necesaria para construir un régimen jurídico, establecieron el inicio de un largo camino que hoy casi cuatro décadas después continúa construyéndose a través del fortalecimiento y consolidación de las instituciones del Estado.

Algunos años después, el paradigma liberal relativo a la exigencia de que los ciudadanos pudieran conocer sobre los asuntos del Estado pudo ser incluido en la agenda pública de nuestro país. Fue en el 2000, cuando a raíz de la alternancia política se fueron construyendo las bases de un sistema normativo y su respectivo andamiaje institucional que diera base a la instrumentación de una política pública en materia de transparencia y acceso a la información.

³ A partir de 2004, este derecho ha sido reconocido como fundamental por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

⁴ Entendido éste de una manera muy limitada y acotada inicialmente al derecho de los partidos políticos de acceder a los medios de comunicación.



El esfuerzo que permitió lo anterior, provino fundamentalmente de intelectuales, académicos y organizaciones sociales los cuáles encontraron en la alternancia y transición política un espacio para plantear la necesidad de abrir el Estado al escrutinio público. La propuesta tuvo un importante espectro de apoyo lo cual permitió posicionar el tema en la lista de asuntos con posibilidad de atención por parte del gobierno entrante, e incluso por parte de algunas entidades federativas, donde ya se configuraban algunos esfuerzos - aunque menores- por incorporar el tema en la agenda gubernamental.

El resultado de ello, fue la promulgación en 2002 por parte del Congreso de la Unión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)⁵ y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), órgano garante en la materia a nivel federal. A partir de entonces -y a la fecha-, en nuestro país hemos sido testigos de una serie de reformas que buscan fortalecer al Estado mexicano desde la premisa de la transparencia y la práctica efectiva del derecho de acceso a la información a los ciudadanos.

Al respecto, es necesario señalar entre las más destacables las siguientes.

La reforma al artículo 6º Constitucional el 20 de julio de 2007, la cual establece el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental.

De manera más reciente, el 7 de febrero de 2014, el Congreso de la Unión realizó sendas reformas constitucionales en materia de transparencia y acceso a la información, cuyas modificaciones incidieron de manera sustantiva en el modelo descentralizado vigente hasta ese entonces en el país.

Así, la reforma constitucional a los artículos 6, 73, 76, 89, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, mandató al Congreso de la Unión la creación de una Ley General en materia de

⁵ Con relación a ello, algunos autores sostienen que la reforma fue producto de un cambio electoral en favor de mayor pluralismo y de una sinergia entre activistas de la sociedad civil y funcionarios públicos con vocación democrática que fortaleció a ambos al mismo tiempo (Fox & Haight, 2008).



transparencia gubernamental y acceso a la información⁶ que estableciera las bases, principios generales y procedimientos a los que se deberían ajustar las leyes federales y locales que regirían -a partir de entonces- el funcionamiento de los organismos garantes del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales. Con ello, se pretendió fortalecer las atribuciones del organismo federal garante del derecho de acceso a la información en aras de generar un sistema de coordinación entre las Entidades Federativas y la Federación para lograr los mismos estándares de transparencia y acceso a la información buscando, progresivamente, alcanzar niveles altos y mayormente homogéneos en los respectivos Sujetos Obligados.

Conforme a ello, se creó a nivel federal un organismo autónomo, especializado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, dotado de autonomía técnica y de gestión, responsable de garantizar el cumplimiento de la obligación de dar acceso a la información pública y de la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

Finalmente, derivado de lo anterior, el 4 de mayo de 2015 fue expedida la Ley General en materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, la cual permitiría dar estructura al Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Gubernamentales, buscando la coordinación plena y efectiva de los diferentes órdenes de gobierno en la materia.

En el caso de Guanajuato, esta entidad tuvo su primera ley en la materia⁷ el 29 de julio del 2003 (reformada en dos ocasiones, 2006 y 2008). Su abrogación el 25 de septiembre de 2012 dio paso a una segunda ley, la cual fue sustituida (abrogada) por una tercera el 18 de octubre de 2013. Finalmente, el 13 de mayo de 2016, el Congreso del Estado de Guanajuato expide la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

⁶ Incluyendo la normatividad en materia de protección de datos personales en posesión de las autoridades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

⁷ Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, Decreto Gubernativo número 198 publicado en el Periódico Oficial, 120 Segunda parte.



para el Estado de Guanajuato armonizada conforme a la Ley General⁸ del 4 de mayo de 2015, lo cual ha dado paso a la implementación de un sistema y modelo de transparencia y acceso a la información centralizado, cuyos elementos se definen desde el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia⁹, máxima autoridad del sistema.

No obstante lo anterior, resulta de interés analizar los rasgos y características que la política de transparencia y su eventual instrumentación en Guanajuato tuvieron conforme al modelo “descentralizado” vigente durante el periodo de 2003¹⁰ al 5 de mayo de 2016¹¹, buscando identificar los elementos que determinaron el avance y su consolidación institucional.

En la consideración del caso a analizar, el **problema de investigación** se centra en analizar la evolución que ha tenido, el estado que guarda, así como los principales elementos que caracterizan a la política pública de transparencia en Guanajuato durante el periodo referido.

Con esta inquietud, la investigación que se desarrolla pretende enriquecer desde una perspectiva teórica y empírica -y a través del estudio de caso- el debate y la reflexión relacionada con el estado del arte y la institucionalización de la(s) política(s) pública(s) de transparencia en la entidad.

⁸ El 4 cinco de mayo de 2016 fue la fecha de término que las entidades federativas tuvieron para actualizar y armonizar sus marcos normativos locales a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información. Con esta medida, a partir del 5 de mayo del mismo año, cualquier normativa estatal en la materia quedaba abrogada, dando paso a nuevas reglas y diseños jurídicos acordes a un modelo de gestión “centralizado” conforme el diseño del Sistema Nacional de Transparencia establecido constitucionalmente.

⁹ El Consejo Nacional es la instancia de coordinación del Sistema Nacional, el cual tiene por objeto la organización efectiva y eficaz de los esfuerzos de coordinación, cooperación, colaboración, promoción y difusión en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales. La coordinación entre sus integrantes será el eje rector del Sistema Nacional. Los integrantes del Consejo Nacional, a través de acuerdos dados en el seno de éste, establecerán 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 Sistema Nacional previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁰ Expedida el 29 de julio de 2003.

¹¹ Periodo a partir de la publicación de la primera Ley de Acceso a la Información para el Estado y los Municipios de Guanajuato (2003) y la última ley con aplicación vigente en el marco de un modelo descentralizado de gestión e instrumentación de la política (5 de mayo de 2016).



Conforme a ello, el **objetivo general** se centra en identificar los elementos, dimensiones y características de la transparencia, así como aproximar el nivel o grado de institucionalización de la política pública de transparencia en la entidad.

De manera particular, se busca identificar aquellos elementos que conforme a la teoría permitirían un “buen” diseño e instrumentación de una política de transparencia. En complemento, la identificación y descripción de los cambios y transformaciones que ha tenido durante el periodo analizado, así como la identificación de las principales dimensiones y elementos que la caracterizan como aspectos que puedan enriquecer el análisis y debate en torno al tema.

Por último, se busca documentar la experiencia relacionada con la transparencia en el estado, buscando además generar un conjunto de conocimientos que puedan ser útiles para mejores diseños de futuras políticas públicas en esta materia.

A través del **tipo de investigación** a desarrollar (empírica-descriptiva) se pretende conocer y describir de manera más profunda la evolución y las características que guarda la política de transparencia en Guanajuato desde su inicio en 2003 hasta el 4 mayo de 2016.

Para efecto del desarrollo de la investigación y los objetivos establecidos, la tesis se organiza de la siguiente manera. En el **primer capítulo** se establece la estructura y elementos del planteamiento metodológico a utilizar conforme al tipo de investigación (empírico descriptivo) y el análisis del estudio de caso (Guanajuato), así como las herramientas utilizadas y las fuentes de información consultadas. El **segundo capítulo** refiere a la revisión bibliográfica sobre el concepto de transparencia buscando tener elementos que permitan caracterizar el concepto, así como identificar sus ámbitos o dimensiones para posteriormente contrastar conforme al caso analizado. En el **tercer capítulo** se establecen los antecedentes y el contexto del problema de investigación identificado como elementos base para el análisis posterior; centrándose en los antecedentes, el contexto general y la situación actual en el tema para el caso y periodo



analizados. El **cuarto capítulo** presenta el desarrollo de la estrategia de investigación construida para responder a las preguntas del problema de investigación; se refieren las actividades realizadas y se exponen los resultados conforme a las herramientas de apoyo utilizadas. Finalmente, se presentan los resultados de la investigación, particularmente los hallazgos, conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio.



CAPÍTULO I. PLANTEAMIENTO METODOLÓGICO

1.1. Objetivo del capítulo

El presente capítulo desarrolla los elementos que permitieron la identificación (definición) del problema de investigación, la definición de los objetivos, así como la metodología a desarrollar (tipo de investigación, elementos y variables) para el desarrollo de la investigación. Asimismo, se refieren las herramientas utilizadas y las fuentes de información consultadas.

1.2. Justificación

La justificación para desarrollar la presente investigación se centra en el interés por conocer y analizar de manera más profunda las condiciones y características de la transparencia en el estado de Guanajuato (México), los elementos que intervienen, sus rasgos y características. Lo anterior, durante el periodo de 2003 a 2016¹² periodo durante el cual la política se implementó en el marco de un diseño descentralizado, con base en la normatividad en ese entonces vigente.

La investigación pretende conocer y profundizar en los elementos que definen o construyen la transparencia, así como aproximar el grado o nivel de institucionalización que presentan los Sujetos Obligados en la entidad. En este sentido, su estudio resulta un tema de interés analítico en la consideración del proceso, características y condición de la transparencia en Guanajuato. A partir de lo anterior, buscamos identificar y describir los elementos y dimensiones constitutivas de la política pública de transparencia en Guanajuato.

¹² Durante dicho periodo, el marco normativo de la política se enmarcó fundamentalmente en tres leyes estatales (2003, 2012 y 2013) principalmente, teniendo la de 2003 dos reformas (en 2006 y 2008). Asimismo, el 5 de mayo de 2016, la última Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, publicada el 18 de octubre de 2013 dejó de tener vigencia.



1.3. Objetivo General

El objetivo general de la investigación es abordar y describir el estado que guarda la política pública de transparencia en Guanajuato, identificando los elementos, dimensiones y características de la transparencia, así como –aproximar- el nivel o grado de institucionalización en la entidad.

Para ello, consideramos necesario identificar aquellos elementos que desde la teoría existente se identifican o establecen como condición de la transparencia – incluyendo el acceso a la información-, buscando aproximar la presencia o cumplimiento de éstos, así como la condición y el estatus de su institucionalización en Guanajuato. Lo anterior, a partir de la primera Ley de Acceso a la Información para el Estado y los Municipios de Guanajuato -publicada en 2003-, hasta la anterior Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato con término de vigencia el 4 mayo de 2016.

1.4. Objetivos particulares

Los objetivos particulares planteados son los siguientes:

- Identificar los elementos -que desde la teoría- permitirían el “buen” diseño e instrumentación de una política de transparencia.
- Identificar y describir los cambios y transformaciones que ha tenido la política de transparencia en el estado en el periodo 2003 a 2016.
- Identificar las principales dimensiones y elementos que la definen y caracterizan en el estado.
- Aproximar el nivel o grado de institucionalización con relación a los Sujetos Obligados en la entidad.



- Documentar la experiencia relacionada con la transparencia en el estado, buscando además generar un conjunto de conocimientos que puedan ser útiles para mejores diseños de políticas públicas en general, principalmente en materia de transparencia.

1.5. Relevancia de la transparencia como problema de investigación

Más allá de que la transparencia –gubernamental- por sí misma representa un estadio al cual aspiramos como sociedad, es necesario señalar que el término aun cuando es generalmente aceptado, a la hora de precisarlo representa cierta complejidad en su operacionalización o caracterización. Al respecto, estudios y especialistas han referido sobre la dificultad de precisar con claridad los elementos que integran, definen o constituyen, siendo el término hoy día un concepto que sigue construyéndose y por ende, delimitándose.

La relevancia de estudiar el tema se sustenta entonces en la necesidad de fortalecer el análisis que sobre la transparencia¹³ se hace con relación a los elementos que la definen y caracterizan de tal manera que los diseños y la implementación de políticas en esta materia, estén “correctamente” definidos y contruidos en términos de sus componentes e indicadores para su efectiva medición y evaluación.

Al respecto, es oportuno referir que los diversos estudios en la materia, así como los mecanismos o metodologías de evaluación de la transparencia, si bien refieren una base común de dimensiones e indicadores, también es cierto que en algún momento llegan a ser divergentes lo que da como resultado que las mediciones y evaluaciones en esta materia no sean exhaustivas¹⁴ y la mayor parte de éstas poco comparables, lo que no permite la comparabilidad entre evaluaciones.

¹³ Al referir transparencia estaré incluyendo el término de acceso a la información, aun cuando es claro que ambos conceptos no son lo mismo. Esto, únicamente por razones metodológicas y para efecto de los alcances y objetivos de la investigación.

¹⁴ Al menos en cierto grado, dada la complejidad que en las Ciencias Sociales representa que un concepto o fenómeno pueda ser “agotado” o “exhaustivo” con relación a la evaluación o medición de sus componentes o características.



La evaluación –medición- de la transparencia resulta una tarea indispensable para mejorar los diseños de política en esta materia y su efectividad respecto de los objetivos que persigue. La importancia de la transparencia como factor o condición para la mejora en el desempeño institucional con incidencia en distintos ámbitos de la vida colectiva de los ciudadanos es innegable. Se puede referir por ejemplo que la transparencia incide en aspectos sustantivos relativos a: 1) garantizar o tutelar el derecho humano de acceso a la información, 2) proveer el bien público denominado información gubernamental, 3) fortalecer la “*accountability*” –rendición de cuentas-, 4) mejorar la gestión pública, y 5) mejorar el desempeño económico y social en general, sólo por citar algunos. Como bien señala Baños Martínez¹⁵:

“Nadie podría negar los beneficios que la transparencia reditúa en favor de las personas, con mayor razón si se trata de su participación en los procesos políticos del país, ya sea mediante el ejercicio del voto o en la construcción de opinión sobre los temas de interés público, pero en ambos supuestos, al disponer de mayor información, las personas estarán en mejores condiciones para expresar sus preferencias sobre las ofertas políticas y para participar en el debate sobre ellas y los resultados concretos que los gobernantes y representantes alcancen durante su gestión” (Baños M., 2006).

En esta consideración, la conveniencia del análisis de la transparencia se sustenta en la capacidad de incidencia que el tema tiene en diversas materias, por lo que resulta de interés no sólo académico, sino de orden político y social su estudio.

1.6. Definición del problema de investigación

Conforme a lo referido en la introducción de este trabajo, la consideración sobre el problema de investigación refiere a la necesidad de estudiar el modelo o sistema (política) de transparencia local de Guanajuato, comprender su proceso de diseño y formación (evolución), aproximar el estatus relativo a la institucionalización actual que la política tiene en el estado; identificar los elementos presentes en el sistema total que inciden en

¹⁵ Baños Martínez, M. (2006), Tesis de Maestría en Políticas Públicas Comparadas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México.



ello, así como las dimensiones y variables que la definen en la entidad (considerando a los Sujetos Obligados¹⁶).

Al respecto, una inquietud adicional podría hacer que nos preguntáramos si el grado de institucionalización de la política -derivado de los elementos presentes en los distintos subsistemas-, se relaciona con los resultados¹⁷ o el cumplimiento de los objetivos de la política; situación que escapa del alcance de este trabajo pero que no por ello resulta interesante su planteamiento en el marco del tema y problema de investigación a desarrollar.

Así, como bien señala Salazar (2015), la aparente falla de la política en lograr sus objetivos constituye en sí mismo, un problema de investigación. Por tal razón, es resulta fundamental abordar el estudio de los elementos y aspectos que definen o determinan la transparencia en la necesidad de aportar elementos que sienten de manera objetiva y cierta la existencia de condiciones de transparencia. En la medida que tengamos certeza y claridad respecto de sus componentes, será posible fortalecer los esfuerzos por mejorar los diseños y la instrumentación de este tipo de políticas. Este es el problema al que pretende atender y aportar la presente investigación.

1.7. Pregunta de investigación

La pregunta de investigación se centra en abordar y describir los elementos, dimensiones y características, así como el nivel o grado de institucionalización de la política pública de transparencia en la entidad, durante el periodo de 2003 a 2016.

La identificación de lo anterior, permitiría un conocimiento más detallado acerca de los elementos que deben estar presentes en un modelo o sistema de transparencia. Así,

¹⁶ Considerados como categorías conforme a la ley estatal en la materia. Estas son: Poderes del Gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), Ayuntamientos y Órganos Autónomos, principalmente.

¹⁷ Considerándose aquellas evaluaciones que en la materia realizan diversas instituciones y organismos.

la pregunta principal que habremos de considerar para el desarrollo de la presente investigación es la siguiente:

- ¿Cuáles son los elementos –actores y factores- determinantes de la (política de) transparencia en el estado de Guanajuato durante el periodo 2003 a 2016?

En adición a ello, la investigación busca responder a la siguiente pregunta complementaria:

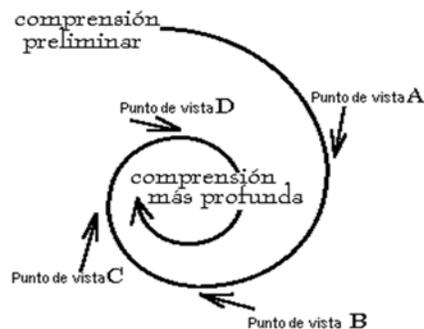
- ¿Qué características tiene la (política de) transparencia en Guanajuato?

Inicialmente buscaremos atender la pregunta principal establecida, para posteriormente delinear o caracterizar la política de transparencia en el estado.

1.8. Tipo de investigación

El tipo de investigación a realizar corresponde a una de tipo empírica-descriptiva. A través de ésta, lo que buscamos es explorar y describir un fenómeno determinado (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999) basándonos en la inferencia descriptiva y buscando responder a las siguientes inquietudes ¿cómo es? y ¿cómo sucede?

Figura 1. Modelo teórico de investigación empírica-descriptiva.



Fuente. Anduiza y Crespo, 2009.



En la consideración al cumplimiento de los principios de idoneidad y viabilidad de esta investigación (empírico-descriptivo), señalamos que el tema y problema de investigación referidos cumplen con los criterios observados por Bartolini (1991), en el sentido de que “en ciencias sociales las tres dimensiones de la importancia de un problema: personal-subjetiva, político-social (externa) y teórica pueden ser motivos igualmente suficientes y válidos para la elección” (Bartolini, 1991: 41).

Así, el abordaje a través del enfoque cualitativo es el apropiado para abordar y estudiar las dimensiones, características y estatus de la institucionalización de la política de transparencia en Guanajuato.

Para efecto de los objetivos planteados, hemos construido un diseño de investigación acorde al fenómeno y estudio de caso elegido, buscando responder las preguntas ya referidas (central y complementaria) anteriormente referidas.

1.9. Método de investigación

El método de investigación a utilizar corresponde al estudio de caso. A través de éste, buscamos analizar y describir de manera profunda y detallada el proceso de evolución, las características y condiciones, así como el estatus de la institucionalización de la actual política pública de transparencia en el estado de Guanajuato.

Este tipo de método, nos permitirá a través de la observación detallada de un único caso el establecimiento de proposiciones generales y potencialmente sustento en la construcción de teorías (Lijphart, 1971). Con ello, buscamos conocer y describir el caso local de Guanajuato (entidad federativa) contrastando con el conocimiento y la teoría existentes en materia de transparencia. Lo anterior, debe permitirnos tener un mejor y más amplio conocimiento (diagnóstico) de la política de transparencia en el estado, determinando cuáles elementos -conforme a la teoría- están presentes o se observan en el caso a analizar. Una vez esto, será posible tener mayores elementos para detectar áreas de



oportunidad (intervención) y elaborar eventualmente, propuestas para mejores diseños de política pública en esta materia.

Desde una perspectiva “realista”, entendida ésta como “aquella corriente de las metodologías de las ciencias sociales que considera a los casos como más o menos verificables empíricamente, como dados o empíricamente descubiertos” (Arzaluz, 2005: 122), los casos son objetos (empíricamente reales) y son hechos (constructos específicos teóricos). Bajo esta clasificación “ninguna evidencia empírica está dada: ellos (los casos) gradualmente se imponen sobre la evidencia empírica que se va formando en el transcurso de la investigación” (Ragin y Becker, 1992).

Como señala Arzaluz (2005), “la interacción entre ideas y evidencia genera un progresivo refinamiento del caso concebido como constructo teórico; al principio de la investigación éste no resulta del todo claro y el caso será discernido. Construir el caso no implica determinar sus límites empíricos, pero sí ser exactos y demostrar su significado”.

Así, los casos son constructos teóricos generales que estructuran formas de ver la vida social y hacer ciencia social.

Al respecto, cabe señalarse que la elección del método de estudio de caso para la presente investigación deriva de una motivación heurística, de acuerdo a lo que Kennedy y Scott (1985) refieren:

[...] “el propósito de los estudios de caso es capturar una situación o una dificultad de interés que haya requerido una respuesta creativa o imaginativa, o mostrar, por medio de una historia o situación gráfica, problemas y responsabilidades típicas de una institución o de un particular” (**Kennedy y Scott, 1985**)

De esta manera, “el caso es definido como un sistema delimitado en tiempo y espacio de actores, relaciones e instituciones sociales” (Neiman y Quaranta: 2006). Es decir, aquel que tiene por objeto el análisis minucioso de un proceso individual que explica intensivamente un caso (Guanajuato). De la misma manera, Stake (1994) señala:



“el estudio de un caso no es la elección de un método sino más bien la elección de un objeto a ser estudiado. Nosotros elegimos estudiar un caso. En tanto enfoque de investigación, un estudio de caso es definido por el interés en casos individuales antes que por los métodos de investigación utilizados” (Neiman y Quaranta, 2006).

Bajo esta perspectiva la unidad de análisis (entidad federativa Guanajuato) será tratada como caso¹⁸.

1.10. Acerca del estudio de caso como metodología cualitativa de investigación

El estudio de caso como herramienta de investigación resulta no sólo conveniente sino recomendable cuando lo que se desea no es sólo aproximar al estudio de un fenómeno o evento, sino realizar un análisis a profundidad de éste. Adicionalmente, cuando existe un número significativo de subunidades a observar (los Sujetos Obligados en el estado), involucrados en el fenómeno a abordar, así como la ubicación del fenómeno a estudiar en un contexto amplio y complejo como el que entraña el diseño e instrumentación de una política en esta materia.

Este método implica el abordaje del fenómeno desde una perspectiva cualitativa buscando tener una mejor panorámica y a detalle de las diversas aristas que se relacionan. Este enfoque ha demostrado ser efectivo en la producción de hallazgos y elementos teóricos en la sociología y la ciencia política, principalmente.

La decisión de considerar el estudio de caso como estrategia para llevar a cabo la presente investigación radica en el hecho de que tanto el objeto de estudio a considerar como los objetivos de la investigación cumplen con los siguientes criterios de acuerdo a lo que Yin (1994) señala:

¹⁸ Ragin y Becker (1992) proponen discutir las implicancias de hacer investigaciones con estudios de casos. Parten de diversas preguntas: ¿cómo se define un caso? ¿cómo se selecciona? ¿los casos preexisten al fenómeno y sólo necesitan ser identificados por el investigador antes de comenzar el análisis? Para responder a estas preguntas, consideran dos dicotomías acerca de cómo se conciben los casos: 1) si se los entiende como unidades empíricas o construcciones teóricas y 2) si éstos se entienden como generales o específicos.



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

- a. Examina e indaga sobre un fenómeno contemporáneo real (transparencia),
- b. Las fronteras entre el fenómeno (transparencia) y su contexto no son claramente evidentes (los ambientes o entornos de la política pública),
- c. Su alcance permite atender a la búsqueda de respuestas respecto a la ocurrencia del fenómeno abordado,
- d. Permite explorar en forma más profunda y obtener un conocimiento más amplio sobre el fenómeno u objeto de estudio,

Resulta conveniente referir que el motor para realizar estudios de casos proviene del deseo de entender fenómenos sociales complejos. Para ello, Yin (1994) plantea tres criterios que hacen recomendable la utilización de estos estudios como estrategia de investigación.

El **primer criterio** es el interés por responder a preguntas del tipo cómo y por qué; el **segundo criterio** consiste en el grado de control que se tendrá sobre los fenómenos o conductas a estudiar¹⁹; el **tercer criterio** indica que los estudios de caso son recomendables cuando se desea estudiar fenómenos contemporáneos, criterios que son satisfechos por objeto y los objetivos de las investigación, así como por la(s) pregunta(s) establecida(s) para ello.

Otro aspecto que puede fortalecer la utilidad y bondad de un estudio de caso se basa en el hecho de la posibilidad de realizar una valoración global y detallada del caso, a través de un cuidadoso análisis de la sucesión de los acontecimientos en el ámbito del fenómeno abordado.

De esta manera, los propósitos de la investigación de este tipo son en primer lugar, *descriptivo*, buscando identificar y describir las características y dimensiones de la

¹⁹ Los estudios de casos son recomendables cuando se tiene escasa o nula capacidad para manipular experimentalmente los fenómenos a estudiar.



transparencia en Guanajuato; pero además, *exploratorio*, buscando lograr un acercamiento entre el distinto andamiaje teórico conceptual relacionado en la materia con los hallazgos encontrados en el análisis del caso.

1.11. Tipo de estudio de caso

Con relación al presente estudio, es preciso hacer referencia la tipología de estudios de caso que se pueden realizar. Lo anterior, con la finalidad de referir de manera clara el tipo de estudio que habremos de realizar.

Para ello, consideramos a Stake (2005: 16-17) quien plantea que hay tres tipos de estudios de caso atendiendo a la finalidad última del mismo:

1. Estudio de caso intrínseco: pretende alcanzar una mejor comprensión del caso concreto a estudiar. En este supuesto no se elige al caso porque sea representativo de otros casos, o porque ilustre un determinado problema o rasgo, sino porque el caso en sí es de interés.
2. Estudio de caso instrumental: el caso se examina para profundizar en un tema o afinar una teoría, de tal modo que el caso juega un papel secundario, de apoyo, para llegar a la formulación de afirmaciones sobre el objeto de estudio.
3. Estudio de caso colectivo: se realiza cuando la investigación se centra en un fenómeno, población o condición general seleccionando para ello varios casos que se han de estudiar intensivamente.

A partir de esta clasificación, centramos la investigación en el estudio de caso instrumental, buscando desarrollar un análisis -a través de la descripción y entendimiento del fenómeno- sobre las relaciones entre la teoría y la evidencia empírica encontrada con relación a este estudio de caso. De esta manera, precisamos corroborar algunos principios o bases teóricas preexistentes con relación al tema.



1.12. Universo y unidades a observar en la investigación

La unidad de análisis corresponde a la entidad federativa Guanajuato. El universo de observaciones estará acotado a los que la ley en la materia define como Sujetos Obligados. Aun cuando se trata de un estudio de caso, es posible analizar éste a nivel de unidades más pequeñas, siendo éstas las subunidades conformadas por las categorías de los Sujetos Obligados²⁰.

Con relación a ello, durante el periodo 2003 - 2016 en Guanajuato la ley estatal establecía 6 categorías de Sujetos Obligados²¹ conforme a lo establecido en la ley de la materia en el Estado. Los criterios de elección de las unidades a observar y analizar cumplen con las siguientes características:

- a) Son unidades comparables. Los Sujetos Obligados por su naturaleza son directamente comparables.
- b) La variable a observar (transparencia) puede asumir valores diferentes. Esto significa que los resultados y niveles de transparencia difiere al interior de las unidades observables.
- c) Misma influencia de variables confusoras. Todos los casos (subunidades) se estima que presentan el mismo grado de influencia de las variables confusoras.

La desagregación de las subunidades observables (categorías de Sujetos Obligados), estará constituida por seis categorías o unidades independientes, observables y comparables: 1) Poder Ejecutivo, 2) Poder Legislativo, 3) Poder Judicial, 4)

²⁰ Conforme a lo ya referido son perfectamente comparables para efecto del análisis, lo que permite la posibilidad de un análisis comparado.

²¹ Conforme a lo establecido en las leyes estatales publicadas en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado los días con fecha del 29 de julio de 2003 (primera ley estatal), 25 de septiembre de 2012 (Reforma y adición a la 1ª Ley estatal), 3 de octubre de 2013 (aprobación de nueva ley estatal). 3 de octubre de 2013 (aprobación de nueva ley estatal); Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Ayuntamientos, organismos autónomos y otros sujetos obligados.



Ayuntamientos, 5) Órganos Autónomos, y 6) Otros Sujetos Obligados.

1.13. Factores constantes

Definimos como factores constantes a aquellos elementos que se presentan con intensidad e incidencia de manera similar en la variable de interés del estudio, siendo en este caso los siguientes elementos que se considerarán como constantes en las unidades a observar:

- a) Marco normativo general²²,
- b) Sistema político local, y
- c) Cultura política, cívica y democrática.

Se asume el supuesto de que esto es así, al considerarse que no hay diferencias sustantivas (en todo caso, mínimas) respecto del marco normativo general que regula la instrumentación de la política pública, el sistema político local en el que se interactúa y los valores cívico democráticos presentes en los actores políticos y la población. Con este diseño de investigación será posible comparar las unidades observadas (Sujetos Obligados).

1.14. Definiciones operacionales

En el capítulo 2 en el que se aborda el estado teórico-conceptual del conocimiento se refieren con más detalle las categorías conceptuales siguientes: a) transparencia, b) acceso a la información y d) institucionalización, los cuales son centrales en el tema de la investigación.

²² Haciendo referencia únicamente con ello a la existencia de una ley estatal; no así a la posibilidad de contar con instrumentos jurídicos adicionales y complementarios (reglamento, lineamientos y/o criterios, etc.) que permitan formalizar el actuar de los actores relacionados con los procedimientos de transparencia y acceso a la información.



No obstante, referimos de manera breve y adelantado lo que para efectos de este trabajo entenderemos como los conceptos centrales de la investigación.

Cabe precisarse que son diversos los abordajes teóricos y doctrinales a través de los cuáles podríamos abordar y entender la transparencia, el acceso a la información y la institucionalización.

Conforme a ello, nos permitimos establecer la definición inicial que para efectos de esta investigación consideraremos conforme a la definición de Transparencia que se hace en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Así, para efectos de esta investigación entenderemos **transparencia** como:

“La política pública que permite a la persona conocer la información que generen los sujetos obligados en esta Ley o bien, que se encuentre en posesión de los mismos, siendo un medio que facilita la participación de la sociedad en la vida económica y cultural del Estado” (sic).

Asimismo, **derecho de acceso a la información pública** (DAIP) como:

“el conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado. Como tal, es un derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al gobierno” (Villanueva, 2005: 62)

Finalmente, nos referiremos a **institucionalización** como:

“el proceso y condición en el que se reconocen, validan y practican de forma regular una serie de modos de actuar y decidir al interior de un sistema social u organización determinados, con relación a un tema o ámbito específico. La institucionalización como tal, supone las siguientes características: a) deriva de un consenso, b) es repetitiva, c) se encuentra predominantemente formalizada –pudiendo tener elementos no formalizados-, d) es relativamente estable en el tiempo, y e) es factor de estabilidad del sistema” (González, 2010: 24)



Asimismo, para efecto de esta investigación habrá que considerar la institucionalización no sólo como la creación o existencia de organismos que garantizan el derecho de acceso a la información pública, sino también de manera más amplia, el orden normativo, las propias organizaciones públicas, los actores que intervienen y el tipo de comportamientos y actitudes que se generan, en este caso con respecto a la transparencia y el acceso a la información pública en la entidad.

Al respecto, una institucionalización efectiva -como bien señala González (2010)-, “será aquella que permita el cumplimiento de los objetivos de la política conforme al diseño y su formulación” (González, 2010: 24).

En relación a esto último, es posible suponer que las categorías consideradas (subunidades de análisis conformadas por los Sujetos Obligados) presentan una condición heterogénea de su condición de (institucionalización) transparencia. Un objetivo radica entonces en conocer los rasgos, características y dimensiones que contribuyen a la transparencia en Guanajuato, razón por la cual el alcance de la presente investigación se centra en describir y especificar las propiedades y características importantes del objeto de estudio (transparencia).

1.15. Fuentes de información consultadas

Para efecto de la investigación, una vez consultados los principales textos y bibliografía en materia de transparencia, se identificaron cuatro fuentes de información principales.

Primera, los documentos relativos a 1) las leyes estatales en su momento vigentes en la materia, 2) las Exposiciones de motivos contenidas en las Iniciativas de ley presentadas respectivamente, 3) las Actas de Comisión del Congreso, y 4) los Diarios de Debates con relación a las distintas reformas (abrogación y derogación) de las leyes en materia, vigentes durante el periodo de análisis con el objetivo de conocer las modificaciones y principales cambios normativos en el periodo, cuyos impactos



incidieron en la institucionalización de la política, el cumplimiento de sus objetivos y resultados.

Segunda, los distintos organismos e instituciones evaluadoras de la transparencia con el objetivo de conocer los elementos o rasgos que se consideran en sus respectivas metodologías para evaluar las dimensiones o condiciones de la transparencia.

Tercera, los principales medios de comunicación –impresa y digital- en el estado, considerando las notas periodísticas en materia de transparencia con objeto de identificar actores, mensajes y posturas como una aproximación a la capacidad de voz y de incidencia en el diseño de la política de transparencia.

Y **cuarta**, los distintos Sujetos Obligados en el estado -principales operadores y concedores de los procesos y la política de transparencia y acceso a la información-, por medio de la aplicación de una encuesta con objeto de identificar y evaluar algunos de los elementos más relevantes con relación a la política de transparencia en la entidad. Esto con apoyo del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de Guanajuato (IAICIP), órgano garante en la materia en la entidad.

Con relación a esto último, buscamos que el diseño de la herramienta (encuesta) permitiera obtener información relevante y de primera fuente de los principales actores políticos y factores que intervienen (inciden o afectan) en la política pública de transparencia en el estado de Guanajuato, siendo el perfil de las personas entrevistadas los titulares de los Sujetos Obligados del Poder Ejecutivo informantes, actores fundamentales concedores del sistema y la política de transparencia en la entidad de manera directa, quiénes participan de manera significativa en la implementación (instrumentación) de la política pública de transparencia en la entidad. La justificación de su elección como informante estuvo basada en los siguientes criterios:

- 1) **Vinculación directa y relevante.** Que su función o competencia esté o haya estado vinculada de manera directa y/o relevante en los procesos de diseño e

implementación de la política de transparencia en la entidad (tomadores de decisiones), y

- 2) **Conocimiento de la política y el contexto local.** Que posea un conocimiento potencialmente útil de la materia y el objeto de estudio (transparencia).

Con base en lo anterior, se determinó el siguiente objetivo de la encuesta²³: Conocer y evaluar el estado que guardan las principales características de la política de transparencia, buscando aproximar el grado o nivel de institucionalización de la política al interior de los Sujetos Obligados en Guanajuato.

Lo anterior, se resume en la siguiente tabla:

Tabla 1. Fuentes de información, elementos de interés y objetivo

No.	Fuente de información	Elementos informativos de interés	Objetivo
1	Congreso del Estado de Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Exposición de motivos ▪ Iniciativas de ley ▪ Actas de Comisión del Congreso ▪ Diarios de Debates respectivos 	Conocimiento del proceso de evolución de la norma local (política).
2	Organismos e instituciones evaluadoras en la materia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dimensiones y aspectos considerados para evaluar la transparencia. 	Conocimiento de los principales aspectos (dimensiones y/o atributos) considerados en sus metodologías para evaluar la transparencia.

²³ La encuesta -en general- es considerada una de las vías más comunes para investigar la realidad social. Permite recoger información sobre acontecimientos y aspectos subjetivos de las personas con relación al fenómeno u objeto de estudio. La estructura de la encuesta correspondió a un diseño categórico (preguntas con respuesta cerrada simple) buscando conocer y evaluar algunas las principales características o dimensiones relacionadas con la instrumentación e institucionalización de la política de transparencia. La aplicación ser realizó vía internet, en línea durante el periodo del 25 de julio al 8 de agosto de 2016.



3	Medios impresos y digitales de comunicación	<ul style="list-style-type: none">▪ Notas periodísticas – actores, mensajes y posturas-	Identificar actores, mensajes y posturas como una aproximación a la capacidad de voz y de incidencia en el diseño de la política de transparencia.
4	Sujetos Obligados en la entidad	<ul style="list-style-type: none">▪ Encuesta sobre elementos de institucionalización de la transparencia	Conocimiento sobre la valoración (aproximación) de los principales elementos de la política de transparencia.

Fuente: Elaboración propia, 2016.



CAPÍTULO II. REVISIÓN DE LA LITERATURA

2.1. Generalidades hacia el Marco Teórico

El presente capítulo pretende enmarcar el problema de investigación desde la óptica y perspectiva de estudios y teorías previas relacionadas. Desde esta consideración, los planteamientos aquí vertidos buscan ir zanjando el terreno teórico y conceptual con relación a la transparencia. Con ello, buscamos apoyar el análisis para la identificación y caracterización (descripción) de los aspectos, dimensiones y atributos de la transparencia y su institucionalización en Guanajuato, particularmente de los Sujetos Obligados en el estado de Guanajuato.

Al respecto, es conveniente iniciar con el planteamiento conceptual de los elementos básicos que refieren al tema y problema de la investigación aquí desarrollada. Esto resulta necesario porque a partir del establecimiento de los límites de los conceptos analizados, es posible establecer una plataforma sobre la cual descansen los argumentos y en general, el análisis que se pretende realizar. Con esta intención, se proponen algunas conceptualizaciones básicas sobre las que se desarrolla la investigación.

Cabe señalar que no corresponde a este trabajo emprender un debate respecto de las diferentes apreciaciones que un mismo concepto puede tener, pues ello escapa de su objeto y alcance. En esta consideración, se establecen algunas generalidades sobre el alcance y el sentido de su desarrollo, los conceptos y principios generales relacionados al problema de investigación. Finalmente, se refieren las perspectivas y los elementos teóricos más apropiados -desde nuestra perspectiva- a utilizar en los análisis del problema de investigación establecido.

2.2. Aproximaciones teóricas con relación a la transparencia y la institucionalización.

2.2.1. Transparencia

Pretender una definición única de transparencia, que permita una operacionalización definitiva y última pudiera representar un desafío difícil. La literatura en la materia aunque comienza a ser abundante, no es del todo contundente respecto a una definición común, generalizada y plenamente sólida. Podría decirse que como todo concepto en las ciencias sociales, emergió con algunas complicaciones epistemológicas, ha ido madurando, y hoy día aún se encuentra asentándose conforme a un proceso de definición y aceptación respecto de los elementos que la definen o determinan.

Con esta consideración, buscaríamos adoptar una definición más o menos generalizada, precisa para efectos de esta investigación, pero de ninguna manera una definición totalmente concluida e invariable, máxime cuando la literatura en esta materia, así como las metodologías de evaluación y medición de la transparencia revisadas, difícilmente pueden considerarse como exhaustivas o concluyentes con relación a los elementos que las definen y los resultados que arrojan, por lo que la conceptualización y operacionalización del término sigue su curso de construcción. Por esta razón, estimamos conveniente revisar las distintas apreciaciones teóricas al concepto y los elementos que la definen buscando aproximar de mejor manera nuestro objeto de estudio.

En estricto sentido, hablar de transparencia²⁴ refiere a una virtud o característica del Estado y sus instituciones bajo la cual es posible conocer sobre los recursos, decisiones y los asuntos de Estado con oportunidad y certeza. Ello significa que la actividad pública *en general*, puede ser visible por cualquier instancia o ciudadano.

²⁴ En general y por motivos de síntesis, referiré de manera amplia al término transparencia como transparencia gubernamental en un sentido amplio, incluyendo al acceso a la información, aun cuando es clara la distinción entre ambos términos.



En su origen, el concepto refiere a la cualidad o virtud de transparente, vocablo que proviene del latín medieval *transparens*, -entis-, y *transparere*; literalmente 'aparecer a través de'; según lo cual “dícese del cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente”. Dicho de otra manera, se refiere a la propiedad de ver los objetos con nitidez a través de un cuerpo u objeto; que es claro, evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad²⁵.

Mitchell (1998: 109) define transparencia como “la diseminación regular de información cierta o verdadera (fiable)”; Kopits y Craig (1998) la definen como “la apertura hacia el público de un gran volumen de información relativa a las estructura y funciones del gobierno, intenciones fiscales y cuentas del sector público”; Vishwanath y Kaufmann (1999) como “el flujo incremental de información política, social y económica relevante y oportuna, la cual es accesible a los interesados o ciudadanos”.

En complemento, O’Donell (2003) sugiere una perspectiva adicional la cual relaciona lo anterior con la capacidad y grado de participación que la ciudadanía tiene en las decisiones públicas, situación que se ve influida en tanto la transparencia y el acceso a la información posibilita al ciudadano a participar de las decisiones de sus gobiernos, lo que permite el empoderamiento (O’Donell, 2003). La transparencia -y el acceso a la información-, habilitan a los ciudadanos para participar en sus gobiernos, lo que se traduce en el empoderamiento de la población. Para este autor, el concepto enriquece el debate sobre los sistemas políticos y la democracia al considerar a la transparencia -y el acceso a la información- como un pilar de los sistemas democráticos modernos.

Asimismo, Castelazo (2003) refiere a la transparencia como una cualidad del Estado democrático. Esta cualidad en el que se refrenda el sentido de lo público, genera dos sentimientos verificables desde su perspectiva: por un lado, la

²⁵ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21ª. Ed., Editorial Espasa-Calpe, España, Madrid, 1992, p. 1426, y <http://www.rae.es/> (visitado en septiembre 11 de 2015).



confianza; y por el otro lado, la certidumbre del comportamiento público (Castelazo, 2003). Dicha cualidad se convierte entonces, en un poderoso mecanismo a través del cual se busca evitar el mal uso de los recursos públicos, el secreto, la improvisación, la ineficiencia, la discrecionalidad arbitraria y el abuso en el ejercicio de la función pública.

En este mismo sentido, la transparencia se manifiesta también como “apertura activa” (*active disclosure*), término bajo el cual los gobiernos “no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen” (Oliver, 2004: 5). En efecto, cuando se alude a la transparencia gubernamental se hace referencia a “organizaciones públicas que informan a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas, y sus resultados” (Vergara, 2005: 8).

Para Merino (2005) la transparencia “es un concepto que está todavía en formación y son muchas más las dudas que despierta que las certezas que genera” (2005: 17). Y añade,

“hay que reconocer que el principio que está detrás de la idea de la transparencia se desprende del desarrollo de la democracia liberal. Nadie sensato, en nuestros días, podría diferir de la importancia que tiene el acceso a la información pública como una de las condiciones sustantivas para incrementar la calidad de la democracia y para afirmar la capacidad de control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público. Sin embargo, lo cierto es que esa convicción democrática no se había convertido en un derecho plenamente garantizado en la mayor parte de los países con tradición democrática hasta finales del siglo XX” (**Merino 2005: 76-77**)

Una aportación adicional la hace Heald (2006), con relación a las definiciones anteriormente referidas, abordando el concepto desde una perspectiva de los flujos u orientaciones de la información; contribuye de esta manera a una noción más sofisticada del concepto a través de un interesante planteamiento de sus posibles direcciones y variedades. Su distinción entre transparencia hacia arriba, transparencia hacia abajo, transparencia hacia afuera y transparencia hacia



adentro permite plantear con más detalle los diferentes tipos de procedimientos existentes con relación a las organizaciones. Transparencia **hacia arriba**, significa que un superior o principal puede observar la conducta de sus agentes o subordinados. Inversamente, transparencia **hacia abajo** implica que los subordinados o aquellos sujetos a reglas pueden observar la conducta de sus directivos o reguladores. Transparencia **hacia afuera** significa que audiencias externas pueden observar lo que sucede al interior de la organización. Finalmente, transparencia **hacia adentro** se refiere a las situaciones donde los miembros de la organización pueden observar y conocer eventos y desarrollos hacia el interior de la organización.

En este mismo esfuerzo, Garsten y Lindh (2008) refieren que la transparencia implica visibilidad, apertura y comunicación; “es una extensión metafórica de su significado en las ciencias físicas: un objeto transparente es aquél a través del cual puede verse”, señalan. De acuerdo con las autoras, transparencia refiere a la **visibilidad** como el flujo de información en las numerosas relaciones establecidas entre los ciudadanos y el Estado. La apertura posibilita que los gobiernos y sus instituciones proporcionen información confiable a sus gobernados, procuren la transparencia en sus intenciones, en sus políticas y en la implementación de estas. La transparencia es también algo relacional, que tiene que ver con la **comunicación**, e implica una relación específica entre el que ve y el que es visto, se presenta como

“un medio para hacer al Estado y sus habitantes más conocibles y gobernables, un proceso que involucra algunas transacciones complicadas y actos de equilibrio. La transparencia entonces, es un punto de entrada a la comprensión de la sociedad y la cultura contemporáneas y los juegos de poder que se juegan al intentar organizarlo” (**Garsten y Lindh, 2008**)

Para estos autores, la transparencia está necesariamente relacionada con juegos de poder y control (en esta idea de la arquitectura panóptica²⁶). Desde su

²⁶ Arquitectura carcelaria ideada por el filósofo utilitarista Jeremy Bentham hacia fines del siglo XVIII.



perspectiva, las nociones de panóptico y la transparencia están intrínsecamente vinculados con mecanismos de poder y control, involucrando un proceso de aplicación de tecnologías administrativas universales y de autodisciplina. A decir,

“la transparencia es vital para la gobernanza del modelo y sistema; es decir, formas de control en las que el poder es descentralizado y en el cual los individuos juegan un rol activo de su propio autogobierno (autocontrol), y en los juegos de poder que son jugados en nuestra sociedad contemporánea” **(Garsten y Lindh, 2008)**

Otros autores, la definen como

“el conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tienen por objeto dotar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios) de información clara, precisa, accesible y abundante sobre dimensiones diversas del desempeño gubernamental” **(Guerrero, 2008: 8)**;

Así como,

“...información fácilmente accesible, fiable, que sea relevante para las decisiones, que resulte comparable y que se presente de forma clara y oportuna. En definitiva, que cumpla con requisitos y características cualitativas, con un especial énfasis en la accesibilidad, derivado del papel revolucionario del internet” **(Montesinos, 2009: 26)**.

Al respecto, Hood (2010) identifica la transparencia como “la doctrina más amplia de apertura..., la conducta general que permitiría al gobierno hacerlo predecible en sus actos de acuerdo a sus reglas conocidas y publicadas de manera no discrecional...”; la define en términos generales, como “conducir las actividades de una manera en que las decisiones, las reglas y otra información se hacen visibles desde el exterior” (Hood, 2010: 989); e insiste, “de acuerdo con la corriente liberal de la ciencia política, el principio de publicidad de los actos públicos es una condición de todo gobierno que se aprecie de democrático” (Hood, 2006: 19). No obstante la consideración de publicidad que hace Hood, esta definición genérica de transparencia no está exenta de críticas en el sentido de que podría promover la retórica. Se argumenta que en la sociedad contemporánea ningún agente se muestra contrario *-a priori-* a la transparencia, por ello, ante la



posibilidad del uso retórico del concepto conviene precisarlo para hacerlo operativo y contrastable.

De la misma manera, González Padilla (2010), haciendo referencia a Nava Gomar et al. (2006: 20) señala que la transparencia significa que

“las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general” **(Gomar en González, 2010).**

Bauhr y Nasiritousi (2012) como “la disposición de información relevante para la evaluación de instituciones”. Las anteriores definiciones hacen énfasis no solo en la disponibilidad de información, sino también en la relevancia y oportunidad con que es accesible por un amplio espectro de potenciales agentes o interesados. Al respecto, Bauhr y Grimes (2012), señalan que la transparencia es un concepto multifacético el cual no tiene un acuerdo común y generalizado. Incluso, es común que se le confunda con el término *accountability* (en su aceptación más aceptada: rendición de cuentas).

No obstante la definición anterior, Ugalde (2002) señala que la transparencia

“no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior” **(Ugalde, 2002: 17).**

Así, desde el punto de vista de estos autores la mayor parte de la literatura en esta materia enfatiza en el rol de la transparencia en la reducción de la corrupción.

La transparencia adquiere sentido cuando se refiere a la disponibilidad y conocimiento público de información. Señala López Ayllón (2013),



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

“una empresa, una organización o un gobierno es transparente cuando mantiene un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable. A contrario sensu, un gobierno es opaco cuando la información que sustenta, documenta o explica las acciones, procesos y decisiones de los actores gubernamentales es inexistente, incompleta, no verificable, poco oportuna, irrelevante, ininteligible o simplemente secreta”.

En la consideración de las definiciones anteriormente expuesta, la transparencia de manera general refiere a

“la obligación del cualquier Estado Democrático de poner a disposición de sus ciudadanos a través de los poderes e instituciones que lo conforman, la información que revele qué es y qué hace dicho Estado, así como los órganos que son parte del mismo”²⁷ (Ayllón, 2013)

El concepto en sí, en su sentido más amplio se instrumentaliza a través de dos mecanismos: 1) mediante la implementación de acciones derivadas de una política pública cuyo objetivo es abrir, difundir y socializar la información de los asuntos públicos, y 2) a través del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Aun cuando diversos autores refieren a una definición base del término la cual parece bastante común, con relación a la identificación o definición de los componentes y los elementos que la definen, estos llegan a diferir en algunos aspectos o elementos. Los elementos comunes se refieren en su mayoría a dimensiones de apertura, de información amplia, disponible y relevante sobre las acciones, decisiones y resultados de las instituciones gubernamentales.

En el siguiente cuadro se sintetizan las principales definiciones sobre el concepto y las dimensiones y atributos identificados:

²⁷ Wikipedia, http://es.wikipedia.org/wiki/Transparencia_gubernamental (visitado el 17 de junio, 2016)

Tabla 2. Definiciones, dimensiones y atributos de transparencia

Definiciones generales sobre transparencia, dimensiones y atributos			
Autores	Definición	Dimensiones	Atributos
Mitchell, 1998	La disseminación regular de información cierta o verdadera (fiable)	Apertura, Amplitud (de información)	Amplia, Accesible, Cierta, Confiable
Kopits y Craig, 1998	La apertura hacia el público de un gran volumen de información relativa a las estructura y funciones del gobierno, intenciones fiscales y cuentas del sector público	Apertura, Amplitud (de información)	Amplia, Accesible, Disponible
Vishwanath y Kaufmann, 1999	El flujo incremental de información política, social y económica relevante y oportuna, la cual es accesible a los interesados o ciudadanos	Apertura, Amplitud (de información)	Amplia, Constante, Relevante, Oportuna, Accesible, Disponible
O'Donnell, 2003	El grado de apertura que un Estado o gobierno tiene respecto de la información (pública) que le compete. La capacidad y grado de participación que la ciudadanía tiene en las decisiones públicas.	Apertura, Inclusión, Participación	Amplia, Accesible
Castelazo, 2003	Una cualidad del Estado democrático. Esta cualidad en el que se refrenda el sentido de lo público, genera dos sentimientos verificables desde su perspectiva: por un lado, la confianza; y por el otro lado, la certidumbre del comportamiento público	Apertura	Cierta, Confiable
Oliver, 2004	Término bajo el cual los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen	Apertura activa - proactiva-, Divulgación	Accesible, Disponible
Vergara, 2005	Las acciones tendientes a que las organizaciones públicas informen a la sociedad sobre sus criterios de decisión, sus procesos, sus rutinas, y sus resultados	Apertura, Difusión	Accesible, Disponible, Cierta
Merino, 2006	La política de transparencia... Se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión dentro de su propia organización	-	Accesible, Diversa
Held, 2006	Refiere a orientación o flujos de la información	Flujo, Direccional	Accesible, Disponible
Garsten y Lindh, 2008	Un medio para hacer al Estado y sus habitantes más conocibles y gobernables, un proceso que involucra algunas transacciones complicadas y actos de equilibrio. La transparencia, entonces, es un punto de entrada a la comprensión de la sociedad y la cultura contemporáneas y los juegos de poder que se juegan al intentar organizarlo	Visibilidad, Apertura, Comunicación, Poder y Control	-
Guerrero, 2008	El conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tienen por objeto dotar a los ciudadanos (y a los propios funcionarios) de información clara, precisa, accesible y abundante sobre dimensiones diversas del desempeño gubernamental	Apertura, Amplitud (de información)	Cierta, Confiable, Accesible, Abundante
Montesinos, 2009	Información fácilmente accesible, fiable, que sea relevante para las decisiones, que resulte comparable y que se presente de forma clara y oportuna. En definitiva, que cumpla con requisitos y características cualitativas, con un especial énfasis en la accesibilidad, derivado del papel revolucionario del internet	Apertura	Cierta, Confiable, Accesible, Relevante, Comparable, Clara, Oportuna
Hood, 2010	La conducta general que permitiría al gobierno hacerlo predecible en sus actos de acuerdo a sus reglas conocidas y publicadas de manera no discrecional / Conducir las actividades de una manera en que las decisiones, las reglas y otra información se hacen visibles desde el exterior	Apertura, Amplitud (de información)	Relevante, Disponible
Nava Gomar, 2010	Las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general	Apertura, Amplitud (de información), Comunicación	Accesible, Disponible
Bauhr y Nasiritousi, 2012	La disposición de información relevante para la evaluación de instituciones	Apertura	Relevante, Disponible
López Ayllón, 2013	La obligación del cualquier Estado Democrático de poner a disposición de sus ciudadanos a través de los poderes e instituciones que lo conforman, la información que revele qué es y qué hace dicho Estado, así como los órganos que son parte del mismo	Apertura, Amplitud (de información)	Accesible, Disponible, Relevante

Fuente: Elaboración propia, 2016.



Los elementos anteriores, establecen un parámetro o base común respecto del concepto. No obstante, la definición de éste es dable que transite a dimensiones, atributos o parámetros según la finalidad o contexto en el que se refiera. Por ejemplo, se habla recientemente de una “transparencia” para el Gobierno Abierto, como si hubiera “distintas” transparencias según la finalidad o el objetivo al que coadyuven. En esta consideración se están encontrando nuevas pistas a la definición de la transparencia, por lo surge la pregunta ¿qué transparencia necesita el Gobierno Abierto? La apertura del flujo de información, tal como se le define en el marco de la relación entre gobierno y ciudadanos induce al concepto de la nueva transparencia, que explica cómo las organizaciones públicas y actores gubernamentales se enfrentan cada vez más a las demandas de la sociedad para revelar información; ir más allá de la mera publicación y provisión de información, el desafío se centra en un mayor compromiso con relación a la información pública, comunicar las operaciones internas de la gestión.

En la actualidad se habla de un concepto sobre la apertura de normas, de comportamientos, de actos de gobierno y de quienes los efectúan. El término responde en general a las diferentes necesidades del Estado de comunicar información a la sociedad, pero también de garantizar el acceso libre de los ciudadanos a ella, ya sea sobre procesos, documentos, datos, acciones, decisiones, proyectos, etc.

No obstante las conceptualizaciones anteriormente referidas, los estudiosos del tema siguen contribuyendo a la generación de teoría y a una mayor precisión de los conceptos. Así, es posible encontrar en las distintas conceptualizaciones y definiciones anteriormente referidas una serie de dimensiones, atributos y características bajo las cuales se piensa y define la transparencia.

2.2.2. Transparencia como política pública

La transparencia más allá de las definiciones formales que pueda tener lugar, refiere en su aplicación una serie de características²⁸ con relación a las organizaciones públicas. Se identifica en primer lugar como un **atributo de la acción pública**, es decir -como ya se ha dicho-, que las acciones, decisiones y resultados propios de las instituciones del Estado deben ser de conocimiento público, Segundo, como un **principio de acción** que debe regir su actuar, y tercero -finalmente-, como un **atributo de los procedimientos** tanto sustantivos como propios a la designación de ciertos funcionarios.

Esta consideración permite argumentar que las acciones y procesos a los que les atribuimos una razón de transparencia corresponden en realidad a una política pública. Es decir,

“si partimos de definir a la transparencia como un atributo que concierne a los flujos de información entonces la transparencia adquiere el sentido de una serie de principios, normas, criterios, acciones, prácticas procesos, estructuras e instrumentos necesarios para gestionar y transformar estos flujos en información pública” (Ayllón, 2014)

Al respecto, Mauricio Merino (2006) señala lo siguiente:

“La política de transparencia se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental, lo que reclama una política definida capaz de responder a los problemas que se derivan de las asimetrías de la información en la acción pública y de vincular las decisiones tomadas por los distintos gobiernos con la mayor transparencia posible. Así, mientras el derecho de acceso a la información pública ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los gobiernos. La transparencia constituye una política pública horizontal que no se limita a proveer el acceso a la información, sino que supone un replanteamiento completo de la manera de seleccionar, diseñar, implementar, gestionar y evaluar las políticas públicas. La política de

²⁸ Véase López Ayllón, pag. 283-288; La Transparencia Gubernamental; Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. <http://biblio.juridicas.unam.mx>

transparencia no se agota así en el cumplimiento formal de los requisitos establecidos en las leyes de acceso a la información, sino que exige modificaciones mucho más amplias en la forma en que los gobiernos abordan la gestión pública²⁹” (Merino, 2006).

La transparencia entonces, se convierte en uno de los *drivers*³⁰ de la gobernanza democrática. Por esta razón, la institucionalidad de la transparencia como una característica de las organizaciones y los sistemas tiene un rol fundamental en la democracia. Su actuar establece las pautas del ejercicio del derecho humano de acceso a la información.

Ahora, transparentar no significa única y exclusivamente un esfuerzo de abrir la información, sino que debe considerar transformar la información generada a través de prácticas organizacionales en información que le otorgue valor y utilidad social. En la consideración de la transparencia como política, es dable pensarla en un sentido amplio y diverso de tal manera que permita responder y sea capaz de transformar las diferentes realidades administrativas y funcionales de las organizaciones públicas.

Así,

“las organizaciones públicas constituyen el campo específico de implementación de la transparencia. Es decir, la transparencia no se práctica en abstracto sino en las estructuras, procesos, rutinas, prácticas y funciones específicas de cada una de ellas. Asimismo, es necesario reconocer la complejidad y diversidad de las organizaciones gubernamentales y por ello la existencia de políticas diferenciadas pero congruentes, con procesos y prácticas heterogéneas que tengan justamente la capacidad de llevar a cada organización resultados más o menos homogéneos” (Ayllón, 2017)

²⁹ Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un solo derecho”, En López Ayllón, Sergio (coord.) Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 56, del mismo autor, “La transparencia como política pública” en Ackerman, John M (coord.), Mas allá del Acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, México, Siglo XXI, 2008, p. 241.

³⁰ Se asocia a la idea de elemento o variable “conductora”; como factor de cambio.



Más allá de los elementos que la definen y permiten su implementación, es necesario referir al hecho de que como toda política pública, la transparencia requiere de esfuerzos por fortalecer su andamiaje –diseño- de tal manera que sea muy costoso llegar a desmontar políticas de esta naturaleza. La necesidad viene por fortalecer y arraigar la institucionalidad de la política, por superar los costos de implementación y por llegar a definir una batería de indicadores lo más completa posible que permita su objetiva evaluación, contraste y comparación entre los sujetos obligados, cuya realidad, recursos y capacidades son actualmente, altamente heterogéneos.

Bajo esta idea, cabe analizar sobre los elementos mínimos necesarios para una efectiva instrumentación de la política.

2.2.3. Aproximaciones para una evaluación de la transparencia

No obstante la recurrencia del término hoy día, sorprendentemente las metodologías existentes por parte de las diversas instituciones que evalúan la transparencia, aunque consideran una base común de dimensiones o atributos, no es posible identificar una que pueda ser considerada de aceptación común.

Esto, debido a la complejidad normativa y las ambigüedades empíricas y analíticas que rodean el concepto, la dificultad que implica su operacionalización, así como la relativa escasez de investigaciones empíricas de las exploraciones comparativas de las causas y efectos de los diversos niveles de transparencia gubernamental.

Por referir algún ejemplo -en otras materias-, los índices de gobernabilidad o de desarrollo humano aunque han recibido una buena cantidad de críticas, algunos de ellos por estar basados en la percepción, o –sub- sobre estimar algunas de las variables que los componen, son ampliamente utilizados tanto por investigadores como por responsables políticos. Contrario a ello, hasta la fecha ningún índice de transparencia ha alcanzado un nivel similar de aceptación.



Con relación a esto, se considera que un número significativo de trabajos académicos sobre la transparencia –y el acceso a la información- ofrecen explicaciones que parecieran trasladar, casi de manera mecánica, los problemas de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (DAIP) al efectivo cumplimiento o no de la normatividad legal vigente por parte de los sujetos obligados, sin que se conozcan sistematizaciones que prevean una dimensión cultural o de cultura política orientadas a precisar qué áreas o ámbitos de sus estructuras inciden en la efectiva consolidación de dicho derecho, ni de qué forma, estos problemas han sido o pueden ser constitutivos de cambio o institucionalización.

Asimismo, aun cuando haya manera de evaluar de manera periódica la cultura política en los países latinoamericanos, no se precisan metodologías, evaluaciones o estudios que refieran o establezcan el sistema actual de ideas, valoraciones, preferencias y actitudes que con relación a la transparencia predominan en las instituciones públicas.

En general, las metodologías y evaluaciones valoran el cumplimiento de los procedimientos de acceso a la información a través de estrategias de usuario simulado y/o las respuestas otorgadas al solicitante conforme a término y criterios normativos. En otros casos, se evalúa el nivel o grado de cumplimiento de algunas de las dimensiones o atributos de la transparencia, por ejemplo, la accesibilidad o nivel de usabilidad de los portales de transparencia, fundamentalmente. Sin embargo, ninguna de estas pueden considerarse como determinantes o exhaustivos, sí complementarias.

Al respecto, Bauhr & Grimes (2012) sugieren una nueva operacionalización del concepto de transparencia sustentado en mayores elementos teóricos. Proponen que la transparencia -gubernamental- pueda ser medida o evaluada a través de tres principales dimensiones³¹: 1) Apertura

³¹ No obstante, toman una medida simplificada de transparencia basándose en lo que la constitución de Suecia refiere.



gubernamental, 2) Protección a los denunciantes, y 3) Publicidad (de los asuntos y decisiones gubernamentales). El primero hace referencia a la información que es provista o proporcionada por el gobierno a través de distintos canales, principalmente aquellos medios electrónicos o a través de los cuáles pueda ser conocida por los ciudadanos o llegar a éstos, principalmente aquella publicada de manera proactiva. El segundo, aunque empieza a tener mayor atención en los años recientes, en general la protección a denunciantes³² en el sector público aún no se tiene mucha atención. Finalmente, la publicidad³³ se refiere a la medida en que las irregularidades detectadas realmente tienen una oportunidad razonable de llegar al público ya las partes interesadas pertinentes.

Bellver y Kaufmann (2005) presentan un índice de transparencia que es un poco más amplio, y construye un gran número de indicadores y medidas relacionadas con la transparencia, por ejemplo, la existencia de leyes de libertad de prensa e información, o la disponibilidad de información en sitios oficiales web o herramientas en línea para la participación pública, por referir algunos. Este índice evalúa aspectos tales como el contenido, calidad y frecuencia de la información provista por las instituciones públicas, así como qué tanto el proceso de toma de decisiones políticas y en las instituciones públicas es claro y transparente.

Transparencia por Colombia³⁴, oficina de la organización Transparencia Internacional, ha desarrollado un índice para medir la transparencia del sector público, principalmente en el gobierno central. El índice de transparencia recoge

³² Este término es definido como la divulgación por parte de los miembros de la organización (antiguos o actuales) de prácticas ilegales, inmorales o ilegítimas bajo el control de sus empleadores, a personas u organizaciones que puedan ser capaces de realizar una acción" (Miceli & Near 1992), también Miethe & Rothschild 1994, Dworkin 2002). La protección a denunciantes permite a los individuos abrir o compartir información y hacer vulnerables a aquellos en el poder ante posibles desviaciones o abusos del poder.

³³ La publicidad se mide a veces utilizando construcciones relacionadas, como la libertad de prensa (Subhachalasai, 2005) sugiere que cuanto más intensa sea la competencia mediática y la libertad de prensa, mayor será la probabilidad de que los medios denuncien corrupción.

³⁴ <http://transparenciacolombia.org.co/>



tres (3) aspectos: 1) visibilidad, 2) institucionalidad y, 3) sanción y control (Transparencia por Colombia, 2009).

La visibilidad se refiere a la disposición pública y permanente que tienen las oficinas públicas de los aspectos relacionados con su gestión administrativa, la facilidad para acceder a esta información y la calidad de la misma. La sanción evalúa los fallos de responsabilidad fiscal y disciplinaria, relacionados con conductas consideradas como corruptas en la legislación colombiana. De otro lado, se evalúa la acción de las oficinas de control interno como mecanismos de autorregulación. Por último, la institucionalidad se refiere al cumplimiento en la entidad de las normas que rigen la gestión de la misma, así como cumplimiento de los procesos y procedimientos que la institución ha propuesto para el cumplimiento de la misión.

Mauricio Merino (2008) propone tres premisas, cuatro valores y cuatro parámetros de control en la implementación de una política de transparencia, cuyos elementos pueden ser considerados para evaluar la transparencia. Las tres premisas son:

1. La forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información como un recurso estratégico.
2. El carácter público de la información que sirve para perfeccionar los procesos y las decisiones internas de la organización,
3. La construcción de procesos de decisión y acción que forman parte del espacio público y en consecuencia, no son excluyentes, asignan responsabilidades con claridad, pueden verificarse y deben conocerse públicamente.

Con base en estas premisas, la política pública de transparencia apunta a una “redefinición de la información, los procesos y las rutinas de la burocracia

fortaleciendo el sentido de lo público en la información con base en los valores de visibilidad, inclusión, eficiencia social y responsabilidad” (Merino, 2008).

Finalmente, propone cuatro parámetros para implementar y evaluar una política de transparencia: 1) Publicidad, 2) Inclusión, 3) Verificabilidad y 4) Responsabilidad, los cuales, de acuerdo con el autor, guiarían “la producción, uso y distribución de la información pública. En su consideración, los fallos en estos parámetros son indicativos de fallas de transparencia concretas en procesos organizacionales”³¹.

Tabla 3. Elementos sugeridos para evaluar la transparencia.

Aproximaciones para una evaluación de la transparencia	
Autor	Dimensiones o criterios sugeridos
Bauhr & Grimes, 2012	1) Apertura gubernamental, 2) Protección a los denunciantes, y 3) Publicidad (de los asuntos y decisiones gubernamentales)
Bellver y Kaufmann	1) Existencia de leyes de libertad de prensa e información, 2) Disponibilidad de información en sitios oficiales web o herramientas en línea para la participación pública, 3) Contenido, calidad y frecuencia de la información.
Transparency International, Colombia.	1) Visibilidad, 2) Institucionalidad y, 3) Sanción y control
Merino, 2008	1) La forma en que se produce, se distribuye y se utiliza la información, 2) El carácter público de la información, y 3) La construcción de procesos de decisión y acción, basado en los valores de publicidad, inclusión, verificabilidad y responsabilidad. Considera cuatro parámetros para implementar y evaluar una política de transparencia: 1) Publicidad, 2) Inclusión, 3) Verificabilidad y 4) Responsabilidad

Fuente. Elaboración propia, 2016.

2.2.4. Acceso a la información

Es un lugar bastante común en la literatura sobre el tema que la transparencia gubernamental sea referida como acceso a la información (DAI). En estricto sentido, esto no es correcto. Transparencia y acceso a la información no son lo mismo, la transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones (Hernández Valdéz, 2005).

Tanto la transparencia como el acceso a la información tienen puntos de salida y llegada comunes. Ambos se complementan, guardando cada uno sus límites conceptuales y sobre todo, su espacio de ejercicio e instrumentación. La transparencia gubernamental puede ser considerada una característica o cualidad del aparato público; el acceso a la información se configura como un derecho humano fundamental consagrado constitucionalmente. De acuerdo con Aguilar (2015) el acceso a la información se refiere a:

“un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado. La transparencia se da cuando el gobierno exhibe información a la luz pública sobre su funcionamiento, con la finalidad de demostrar que se ha actuado conforme lo establecido en las leyes” (Aguilar, 2015: 13).

En esta misma distinción, Ernesto Villanueva (2005) señala que la transparencia es:

“una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. En tanto la transparencia es una garantía -no un derecho sustantivo- hace las veces de una herramienta o instrumento legal para alcanzar los propósitos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública” (Villanueva 2005: 64)



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

De tal suerte que la transparencia se encuentra íntimamente relacionada con el derecho de acceso a la información pública pero de ninguna manera pueden considerarse un mismo concepto.

El acceso a la información se construye como un derecho fundamental que implica que cualquier persona puede solicitar información a las instituciones del Estado y la obligación de estos de entregarla en los plazos y condiciones que establece la ley. Como derecho fundamental constituye un derecho subjetivo accionable en cualquier momento respecto de cualquier documento que contenga información gubernamental. De esta manera, la transparencia gubernamental se constituye como la

“política orientada a dar carácter público a la información gubernamental a través de un flujo de información accesible, oportuna, completa, relevante y verificable. Dicho de otro modo, mientras que la transparencia se construye por un conjunto de prácticas y procesos organizacionales para asegurar un flujo constante de información con ciertas características, el acceso a la información tiene que ver con la capacidad de los ciudadanos de solicitar y recibir información pública por parte de las organizaciones gubernamentales. Ambos elementos son necesarios para dar contenido sustantivo al principio de publicidad de la información gubernamental, sin embargo los actores y el alcance de cada uno son distintos” (Ayllón, 2017: 283)

Tanto la “transparencia” como el “acceso a la información” forman parte cotidiana y habitual de los referentes o ideales a los que aspiramos. Son conceptos usados y confundidos con frecuencia; ambos, transparencia y acceso a la información pueden resultar así, paradójicamente, términos difusos cuando se les convoca. Aquí es dónde surge la conveniencia de diferenciarles y dotarles de un marco conceptual que señale las diferencias entre ambos; uno de los elementos que ayuda a clarificarlos es el concepto de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas necesita entonces, de procesos de vigilancia y fiscalización como mecanismos de control y contrapesos con relación al ejercicio del poder (Schedler 2004: 9).



Esto comprende dos elementos básicos, por un lado la denominada “*responsabilidad*”, como obligación del gobernante y funcionario público de informar sobre sus decisiones y resultados –transparencia-; y por la otra, la capacidad de sancionarlos cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades (Schedler, 2004: 13). La noción de “*responsabilidad*” implica, de acuerdo con este autor la obligación de responder a preguntas incómodas; y al revés, exigir cuentas implica la oportunidad de preguntar a las autoridades sobre su quehacer. – acceso a la información-

En seguimiento, la “*answerability*” tienen dos vertientes: información y justificación. De acuerdo con Schedler (2004), la primera corresponde al derecho del gobernado de recibir información –transparencia-, y consecuentemente, la obligación del gobernante de entregarla, vertiente se construye jurídicamente a través del derecho de acceso a la información.

2.2.5. Instituciones e institucionalización

En general, todas las corrientes y perspectivas de la teoría institucionalista refieren a la idea de que las instituciones o marcos institucionales son mecanismos necesarios para hacer frente al caos y limitar las tendencias de cambio propiciadas por la actuación de actores con intereses.

Sin embargo, al internarse en los campos de estas teorías es posible advertir diferencias en las premisas de las diferentes perspectivas. Al respecto, dos corrientes o escuelas con supuestos diferentes se identifican, el racionalista³⁵ y el culturalista³⁶.

En el enfoque racionalista, varios son los planteamientos que se hacen para

³⁵ Fundamentalmente los trabajos de Bates (1976), Shepsle (1989), Ostrom (1990), North y Weisgast (1989), North (1990), Geddes (1991), Knight (1992).

³⁶ Entre otros, los trabajos de Krasner (1980), Evans Ruesschemeyer, Skopol (1985), March y Olsen (1989), Powell y DiMaggio (1991), Steinmo, Thelen y Longstreth (1998).



establecer como principio de conducta el interés del agente. Shepsle (1989) refiere a las instituciones como restricciones o productos necesarios para satisfacer los intereses y maximizar los beneficios de los agentes; Tsebelis (1990) señala que la conducta de cada actor es una respuesta óptima al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente, de esta manera, las instituciones son resultado del juego consciente de los actores racionales y son endógenas, producto de las preferencias de éstos. De ahí que se defina a las instituciones como las reglas formales de un recurrente juego político o social. Este enfoque descansa en la conducta del individuo como un agente racional y por tanto, que busca maximizar su bienestar.

Al respecto, March y Olsen (1989) cuestionan un poco ésta idea, y aunque aceptan cierto nivel de racionalidad, señalan que los resultados obtenidos están muy lejos de corresponder a decisiones óptimas, por lo que cualquier análisis que puedan hacer –los actores- siempre será limitado.

Por otro lado, el enfoque culturalista establece como base y condicionante al ambiente y la estructura en la que se presentan los fenómenos y conductas. Considera que las instituciones

“no sólo determinan estrategias y fines de la acción, sino que modelan las preferencias de los actores, las cuales no son estables ni exógenas, ya que se desarrollan mediante la combinación de educación y experiencia, y se conforman en el desarrollo mismo de las instituciones. Por su parte, las reglas de juego y la distribución de poder tienen lugar al interior de los entramados institucionales” (Zurbriggen, 2006: 4).

Este enfoque se complementa al considerarse que el elemento que define a una institución “deriva de un conjunto de valores, en función del cual se forman las decisiones y los comportamientos de sus miembros” (Peters, 2003: 308); por tanto, las instituciones se explican en función de los ambientes (político, social, histórico, etc.) en los que se enmarca, por lo que las acciones de los individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios.

Con base en ello, el factor de la cultura política³⁷ es importante “no sólo al momento de diseñar instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento; no sólo porque producen pautas conductuales, sino porque nos ayuda a identificar los factores que permiten el cambio político” (Parra, 2005: 47).

En este sentido, las instituciones son consideradas como “un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones” (March y Olsen, 1989: 21). Una idea complementaria a lo anterior, establece que las instituciones “son marcos de referencia culturales a partir de los cuales los individuos y las organizaciones construyen preferencias e interpretan la realidad”, (Zurbriggen, 2006). Así, la importancia de los valores culturales y su relación con las reglas del juego político es en doble sentido: 1) por una parte, el efecto de las instituciones sobre la cultura política, y 2) por otra, el papel de ésta en la conformación de valores y normas que inciden en el comportamiento colectivo de una sociedad.

Una concepción un poco más constructivista considera que

“las instituciones no son sólo las reglas formales, procedimientos y normas; son convenciones sociales, símbolos, ritos, costumbres, significados, a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea, que terminan por ser aceptados sin cuestionarlos” (Meyer y Scott, 1992).

De la misma manera, Zurbriggen refiere que

“éstas van adquiriendo racionalidad a través de los procesos de interacción entre los distintos agentes, hasta que alcanzan un nivel de consolidación o institucionalización que determinan la configuración de sus percepciones y sus intereses, y el tipo de interrelaciones que se producen entre ellos. En consecuencia, la percepción del mundo que tienen los individuos está

³⁷ En una aproximación conceptual de cultura política, Ronald Inglehart (1977), la define como “un sistema de actitudes, valores, creencias, preferencias y normas, compartidas ampliamente en una determinada sociedad. Dicho sistema establece pautas y límites de conducta o prácticas a la ciudadanía y líderes políticos, legitima la institucionalidad y el sistema de representación, además de que enmarca el entorno o contexto donde se genera el sentimiento y el pensamiento de la ciudadanía” (González, 2010: 25)



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

determinada por la cultura institucional en la que se desempeñan. Si algún procedimiento o curso de acción no existe, entonces no es posible que los actores lo consideren como una alternativa. Los individuos y las organizaciones sólo pueden actuar sobre el mundo a partir de los valores y del conocimiento que les proporciona su marco institucional. Esto significa que no será fácil cambiar las instituciones ni explicar por qué y en qué circunstancias se intenta transformarlas” (**Zurbriggen, 2006**)

No obstante lo anterior, y con la consideración de que tradicionalmente se establece que no existe una definición unánimemente aceptada al término instituciones, una de las más reconocidas y aceptadas es la de Douglas North, quien las define como

“las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (**North, 1993: 13**);

Dichas reglas del juego,

“son creadas por los propios individuos para enmarcar o regular las relaciones humanas, reducir la incertidumbre de la convivencia social al proporcionar una estructura a la vida diaria lo que constituye una guía para la interacción humana” (**North, 2001: 14**).

Adicionalmente, Tomassi (2013) haciendo referencia a Rhodes *et al.* refiere que el término institución “se aplica comúnmente a los hábitos y costumbres relevantes en una sociedad, así como también a las formas particulares de organización de los gobiernos y la burocracia” (Rhodes, Binder y Rockman, 2006). Un elemento central de esta definición reside en la idea de que las instituciones son construcciones históricas las cuáles sólo se convierten en ello cuando se comparte su conocimiento y se acepta su cumplimiento, voluntariamente o coercitivamente (predominantemente a través de las instituciones del Estado). De manera más amplia y general, pueden referirse también como un conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones de la vida social en todas sus dimensiones (económica, social y política

principalmente). Bajo esta mirada, son restricciones derivadas de acuerdos consensados y colectivos, y constituyen estructuras y mecanismos del orden social que regulan la conducta de los individuos.

En este sentido, cabe señalarse la importancia de atender no sólo a las instituciones formales, sino también a las informales. Al respecto, en 1997, Guillermo O'Donnell³⁸ hacía referencia a la necesidad de revisar otro “tipo de institucionalización” presente en las democracias de América Latina. En ese momento, conceptualizaba el término de institución informal como

“aquellas pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (aunque no necesariamente aprobadas normativamente) por agentes sociales que mantienen la expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas – formales e informales– que rigen esas pautas”, (O'Donnell, 1996: 10)

Más recientemente, Helmke y Levistky (2003) resaltaron la importancia de considerar las instituciones informales como elementos que inciden y facilitan el funcionamiento de los sistemas democráticos contemporáneos identificándolas como “reglas compartidas socialmente creadas y comunicadas fuera de los canales sancionados oficialmente”. De esta manera, las reglas informales al derivar y alimentar al aparato cultural de las organizaciones se convierten en relevantes en el sentido de que funcionan como mecanismos de “transmisión de conocimientos, valores y otros factores que influyen en la conducta” (Boyd y Richerson, 1985).

En general, la literatura respecto al tema es diversa, por lo que con base en es posible conceptualizar las reglas informales como

“aquellas reglas no escritas, de orden o existencia sistemática que no derivan de un proceso formal o jurídico-político pero que están suficientemente codificadas por un colectivo determinado de tal manera que son identificadas, reconocidas y practicadas (es decir, son vigentes)

³⁸ En Gretchen Helmke y Steven Levistky. *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America.* Baltimore, Johns Hopkins University. 2006.



dentro de un contexto cultural-territorial determinado y cuyo incumplimiento o violación implican una sanción evidente o difusa de carácter interno a dicho colectivo” (Helmke y Levitsky, 2003)

Con relación a su evolución y cambio, North hace la distinción de que su cambio conlleva más tiempo que el que corresponde a las formales, estando condicionado al propio marco institucional, y al margen de acción que pueda permitir con relación a nuevas formas de interacción (negociación) entre los actores.

La importancia de las instituciones es unánime. A decir de Morán (1998: 22-23), “estamos asistiendo a un retorno importante de la categoría [institución] como variable significativa en el análisis político [...] al afirmarse que no existe un actor individual sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales”.

De acuerdo con las teorías del diseño institucional, la institucionalización puede entenderse como el proceso y condición en el que se reconocen, validan y practican de forma regular una serie de modos de actuar y decidir al interior de un sistema social u organización determinados, con relación a un tema o ámbito específico. De manera más específica, aquel proceso por el cual los valores que dan fundamento a las instituciones son aceptados y practicados regularmente, lo que estaría dado por la capacidad de dichos valores para mantener la estabilidad del poder político y la cohesión del aparato estatal por encima de las tensiones y conflictos propios de la sociedad.

Es precisamente este proceso -de institucionalización-, lo que permitiría que las organizaciones adquieren valor y firmeza en sus estructuras, funciones y procedimientos. Lo anterior puede entenderse como un proceso con dos vertientes. En un sentido, aquel por el cual los valores que dan fundamento a las instituciones son aceptados y practicados regularmente por lo que el grado de institucionalización está dado por la capacidad de estos valores para mantener la



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

estabilidad del poder político y la cohesión del aparato estatal por encima de las tensiones y conflictos propios de la sociedad. Y por el otro, la institucionalización es un proceso por el cual las organizaciones adquieren valor y firmeza en sus estructuras, funciones y procedimientos.

Partiendo de ello, la institucionalización se manifiesta en menor o mayor magnitud en casi todos los sistemas. La pauta para reconocerla radica en el reconocimiento y la formalización relativa a la forma de tomar decisiones y ejecutar los cumplimientos. Puede señalarse entonces que la institucionalización es un proceso, pero es también una condición.

Como proceso, refiere a la integración de una serie de elementos en el tiempo que posibilitan el paso de un grupo o prácticas, desde una situación no regularizada e incierta hacia una situación altamente organizada, definida y estable, cuyos resultados pueden predecirse como resultado de acuerdos previos a través de procesos o procedimientos conocidos y prescritos por parte de una autoridad legitimada, dotada de un conjunto de rasgos jurídicos y administrativos. Como condición, refiere la existencia de un conjunto de rasgos o condiciones que permiten dotar de certeza y certidumbre los actos de los actores que participan de esa condición.

Al respecto, González (2010: 25) señala la institucionalización como “aquella dinámica o proceso en el que intervienen aspectos formales-normativos e informales-rutinizados e instituyentes, que permiten la estructuración de un sistema de valores o conductas al interior de una organización”.

Un rasgo fundamental que define la institucionalización dentro de cualquier ámbito (familiar, económica, cultural, etc.) es “la naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pauta de las conducta que tiene lugar dentro de las instituciones y a causa de éstas” (Goodin, 1996). De esta manera, ha sido caracterizada como “el proceso a través del cual organizaciones y procedimientos



adquieren valor y estabilidad”³⁹ (Huntington, 1968: 12).

De manera particular, definimos institucionalización como

“el proceso y condición en el que se reconocen, validan y practican de forma regular una serie de modos de actuar y decidir al interior de un sistema social u organización determinados, con relación a un tema o ámbito específico. La institucionalización como tal, supone las siguientes características: a) deriva de un consenso, b) es repetitiva, c) se encuentra predominantemente formalizada –pudiendo tener elementos no formalizados-, d) es relativamente estable en el tiempo, y e) es factor de estabilidad del sistema.

Haciendo referencia a lo que Murillo (2015) señala sobre Huntington, en el sentido de que el institucionalismo ha recuperado relevancia debido a su contribución por buscar dar respuesta sobre los distintos grados de institucionalización al interior de un sistema político, cabe señalarse lo siguiente:

“a diferencia de lo que sucede en las sociedades políticamente desarrolladas, las sociedades con instituciones políticas débiles son incapaces de satisfacer eficazmente el interés público” (Huntington, 1968)

De esta manera, es posible que las organizaciones adquieran vida, organicidad y unicidad. La premisa inicial radica en que una mayor institucionalización conlleva a mejores políticas públicas, y mejores políticas públicas llevan a mejores resultados sociales y económicos.

Finalmente, March y Olsen señalan que dichos procesos

“producen modelos recurrentes de acción y patrones organizacionales. Un desafío para los estudiosos de las instituciones consiste en explicar cómo esos procesos se estabilizan o desestabilizan, y cuales factores sostienen o

³⁹ Huntington, Samuel P. El orden político en las sociedades de cambio. Barcelona, Paidós, 1997.



interrumpen procesos en marcha” (March y Olsen, 2005: 5).

Una de las premisas básicas en la que descansa la mayor parte de las corrientes del institucionalismo –clásico y nuevo- se relaciona con el hecho del desencanto que el gobierno y las instituciones del Estado han generado en la ciudadanía derivado de la incapacidad -general- de gobernar con oportunidad y efectividad los asuntos que le competen. Bajo esta premisa, los planteamientos que hacen las teorías del diseño institucional buscan perfeccionar las instituciones públicas. De acuerdo con estas corrientes, una institución social no es más que un “patrón de conducta recurrente, valioso y estable” (Huntington, 1968: 12) en su conceptualización amplia y general.

Goodin (1996) señala que -en términos generales-, existen tres maneras básicas en las que las instituciones sociales pueden surgir y transformarse en el curso del tiempo. En primer lugar, el cambio puede venir por accidente (lo que sucede, simplemente sucede); en esta concepción ni las fuerzas naturales o sociales, o los mecanismos causales mayores tienen mayor relevancia como impulsores de cambio. En segundo lugar, la transformación puede ser cuestión de evolución por medio de mecanismos de selección –desde una perspectiva darwiniana- en el que aquellas instituciones más competitivas subsisten y sobreviven. En tercer lugar, el cambio puede ser efecto de una intervención deliberada por parte de agentes dotados de intención en búsqueda de algún objetivo. Tales agentes pueden ser aislados o a través de grupos organizados. De alguna manera, todo cambio social involucra una combinación de los tres elementos, teniendo la intencionalidad un rol mucho más central con relación a los cambios sociales e institucionales (Goodin, 1996: 42)

Una característica deseable a considerar en el diseño de las instituciones es que puedan ser flexibles. Resulta bastante conveniente que su diseño sea de tal manera que permita la posibilidad de “aprender de la experiencia” y evolucionar con el tiempo.



Así, cuatro principios deben procurarse en cualquier diseño institucional. Primero, revisión como la posibilidad de que las instituciones tengan capacidad de cambio y ajuste oportuno como respuesta a modificaciones en el contexto, sin dejar de considerar la resistencia a la manipulación pura. Segundo, solidez dentro de ciertos límites de tal manera que esté en equilibrio con el primer principio. Tercero, sensibilidad a la complejidad motivacional, entendida como la consideración de los impulsos que los diferentes actores tienen hacia el interés propio junto con las motivaciones nobles; la consideración es a no diseñar “instituciones para canallas” a través de una estructura fundada en códigos morales de los individuos, con mayor confianza hacia éstos y que incorpore una relación más directa a principios morales. Y cuarto, variabilidad, en el sentido de alentar la experimentación con estructuras diferentes en lugares distintos, además de alentar la reflexión acerca de las lecciones de otros y la capacidad de aceptar los nuevos hallazgos y lecciones cuando correspondan.

Finalmente, habremos de enfatizar en la importancia de analizar la transparencia desde la perspectiva de su proceso y condición de institucionalización. A decir, las instituciones tienen un importante rol causal en obligar a los actores políticos a gestionar el cambio social y proveer estabilidad. Algunos toman la noción de instituciones como

“soluciones de equilibrio para dar a entender que las instituciones son soluciones funcionalmente eficientes que evolucionan automáticamente. Al menos a lo largo del tiempo, las instituciones más eficientes reemplazan a las menos eficientes” (North, 1990).

La institucionalización refiere al hecho de que determinadas conductas y prácticas en todos los ámbitos estén referidas en códigos y pautas ciertas y conocidas, formales o informales, que permitan que la naturaleza de cómo se procesan los asuntos y resoluciones sean estables, recurrentes y repetitivas dentro de las organizaciones. Si esto no es así, supone en sí mismo un problema público. Así, la falta de transparencia –o la presencia de opacidad- en el aparato público es



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

en sí un problema público.



CAPÍTULO III. ANÁLISIS DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

3.1. Introducción al Capítulo

El presente capítulo pretende buscar referir los antecedentes y el contexto básico del problema de investigación de tal manera que pueda servir como referencia inicial del análisis que habrá de desarrollarse en el siguiente capítulo. Los apartados hacen referencia a los antecedentes y contexto general, la situación actual, y un abordaje inicial al tema y problema de investigación durante el periodo de análisis de 2003 a 2016.

3.2. Antecedentes y contexto general

Puede decirse sin necesidad de argumentar demasiado, que la transparencia - gubernamental- en nuestro país ha sido parte del discurso “políticamente correcto” y de la demanda social. Diversas razones han dado cuenta de ello. La historia de la transparencia en México, particularmente la legislación que le da origen y fundamento es relativamente reciente. Su evolución y desarrollo sólo pueden entenderse a la par de la lucha por la construcción del régimen democrático en nuestro país. Como bien señala López Ayllón (2012), “durante muchas décadas el régimen autoritario que imperó en México mantuvo el secreto administrativo como la regla implícita en materia de manejo de la información”. La constante entonces, era que el manejo de la información del Estado debía ser discrecional, arraigada a prácticas sobre el ejercicio del poder de un sistema y modelo político que estaba por mostrar sus obsolescencia e incapacidad para responder a las demandas ciudadanas de fin de siglo.

La transición democrática en México, iniciada con las reformas constitucionales de 1977, introdujeron el principio de transparencia –en las elecciones-, el cual pasó a formar parte del léxico de una nación que buscaba emerger entre los países que deseaban transitar a la democracia. En este año, se llevó a cabo una reforma político electoral de trascendencia a nivel federal cuyo propósito inicial era fortalecer el sistema de partidos



en México, pero que de manera adicional estableció el precedente de lo que posteriormente sería la piedra angular de una serie de reformas que han construido lo que hasta hoy tenemos como derecho de acceso a la información, con jerarquía de Derecho Humano. Dicha reforma establecía como una demanda de los partidos políticos la reforma al artículo Sexto Constitucional para incluir el precepto: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Fue hasta el 2000, año de la transición política que se tuvieron los primeros esfuerzos serios para dotar de un aparato normativo a este derecho y poder instrumentarlo.

Una de las vías de la formulación provino del entonces Presidente Electo Vicente Fox Quesada y su equipo de transición, al identificar entre otras necesidades, la creación de una ley que estableciera las bases y mecanismos para hacer posible el acceso a la información en poder del gobierno. Otra de las vías se dio un año después (2001) a través de un grupo de especialistas, actores provenientes de los ámbitos académico y social principalmente, quienes dieron inicio a una serie de trabajos con el objetivo de analizar y discutir la propuesta de una ley en materia de derecho al acceso a la información. Ese grupo fue conocido como el Grupo Oaxaca y se convertiría posteriormente en uno de los actores más relevantes en los trabajos iniciales que dieron paso a la conformación de la propuesta entregada al Congreso de la Unión la cual fue la base de la primera ley aprobada en la materia en el país. Para ese entonces, la propuesta del tema de acceso a la información no sólo estaba en la agenda del gobierno electo (federal), sino también en la agenda de algunos gobiernos estatales⁴⁰.

⁴⁰ Iniciativa de Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios de Guanajuato, presentada en el Congreso local por el Grupo Parlamentario del PRI (Partido Revolucionario Institucional) el 22 de marzo de 2001; iniciativa de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y los Municipios de Nayarit, presentada el 22 de marzo del 2001, por el diputado Antonio Sáizar Guerrero, del Grupo Parlamentario del PRI; iniciativa de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado y de los Municipios de Nuevo León, presentada en el Congreso local por el Grupo Parlamentario del PRI el 28 de marzo de 2001; iniciativa de la Ley que Reglamenta el Derecho a la Información y el Derecho de Petición contenidos en los artículos 6º y 8º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 7º, de la Constitución Política de Querétaro de Arteaga, presentada en el Congreso local por el diputado independiente Marco A. León el 25 de junio de 2001 y la iniciativa de Ley de Derecho a Obtener Información Pública, presentada el 10 de octubre de 2001, por el Grupo Parlamentario del PAN (Partido de Acción Nacional), en el Congreso Estatal de Tamaulipas.



Así, se establecían bajo distintas vías, propuestas diversas del mismo tema que convergieron en la realización en ese mismo año (2001) de una Consulta Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La coincidencia del tema como interés del gobierno entrante, grupos ciudadanos y el Congreso Federal -particularmente un grupo de legisladores de varios partidos- no fue una casualidad. En el marco del proceso electoral federal recién concluido en ese entonces, uno de los temas más demandados por los ciudadanos se relacionaba con la necesidad de regular el derecho de acceso a la información. Formalmente reconocido previamente este derecho en la Constitución, no fue sino hasta 2002 que fue posible tener mecanismos de instrumentación de este derecho, al aprobar el Congreso de la Unión la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Con ello, se dio paso a la creación del órgano garante encargado de tutelar el precepto constitucional, denominado Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Con el nacimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), se establecieron tres principios básicos del modelo de transparencia y acceso a la información:

- 1) La información del Estado es pública y se clasifica como reservada y confidencial sólo en casos excepcionales.
- 2) Se deberá favorecer el principio de máxima publicidad.
- 3) La entrega de información no deberá ser condicionada.

Con relación a ello, puede afirmarse que las bases normativas de la transparencia y el acceso a la información fueron producto de una reforma derivada de un cambio electoral en favor de mayor pluralismo y de una sinergia entre activistas de la sociedad civil y funcionarios públicos con vocación democrática que fortaleció a ambos al mismo tiempo (Fox & Haight, 2007). El surgimiento de la transparencia en México debe también



al hecho de tres elementos que acompañaron esta reforma. Por un lado, el avance e instrumentación de una serie de reformas administrativas⁴¹ hacia el interior de la administración pública federal; por otro lado, al hecho de que Organismos No Gubernamentales ejercieron influencia para que dichas reformas vieran luz; y finalmente, al papel que actores internacionales⁴² jugaron para que México adoptara una política y ley en esta materia.

Es evidente que las reformas y el establecimiento de la transparencia –y el acceso a la información- en la agenda pública del entonces gobierno federal constituían una clara reacción al *statu quo* en torno a la secrecía de los asuntos y decisiones del Estado. Eran además, una crítica muy visible al ejercicio del gobierno por parte de los gobiernos antecesores del que hasta ese entonces había sido el partido hegemónico.

Es así, que en el marco de la transición política en el gobierno federal, surge la primera ley federal la cual sentó las bases de lo que posteriormente serían los esfuerzos y la producción de marcos normativos estatales para la instrumentación de la política de transparencia⁴³ -y acceso a la información- en las entidades federativas.

Con ello, la política de transparencia comenzó a desarrollarse con la aprobación de esta primera ley. Siguiendo a Ayllón -2014-, es preciso señalar que a pesar de que no existió una intención o diseño formal de política pública que acompañara la Ley, elementos como la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información -IFAI-, el establecimiento de unidades de enlace y comités de transparencia al interior de las dependencias, entidades y unidades de apoyo de la administración pública federal, y la creación de instrumentos técnicos como los portales de transparencia, establecieron las

⁴¹ Programa de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia, el cual quedó incluido posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, el cual buscaba mejorar la administración pública, evitar la corrupción y transparentar la información pública.

⁴² Organización de las Naciones Unidas (ONU) y Banco Mundial (BM).

⁴³ Aun cuando la ley federal refería el término “Acceso a la información...”, en su diseño ya se establecían consideraciones y planteamientos respecto a la transparencia. Posteriormente el concepto buscaría su propio espacio enunciativo en las respectivas leyes lo cual no es una cuestión menor o trivial si advertimos que su significado e implicaciones pueden ser instrumentalmente diferentes.

bases para que se desarrollara una política de transparencia. A partir de esto, los gobiernos subnacionales, entidades federativas y ayuntamientos debieron emprender un esfuerzo por documentar en primer lugar, su quehacer y actuar, organizar su información y archivos para efecto de cumplir con las leyes locales que derivado de la ley federal, debieron publicarse en cada uno de los estados.

Al respecto, en el siguiente cuadro se sintetizan las reformas que en la materia se realizaron en materia el ámbito federal de 1977 a la última reforma de 2015.

Tabla 4. Reformas generales en materia de transparencia y acceso a la información⁴⁴.

Fecha	Antecedente
06/Diciembre/1977	Reconocimiento del derecho a la información como garantía del Estado. (Reforma al art. 6° constitucional).
11/Junio/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/Julio/2007	Reconocimiento del derecho a la información pública como derecho fundamental. Se crean principios básicos por los que deben regirse la federación, los estados y el DF. (Reforma al art. 6° constitucional).
30/Abril/2009	Se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares. (Adición de la fracción XXIX, inciso O, del art. 73 constitucional).
01/Julio/2009	Se elevó a 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 llevar a cabo 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.
05/Julio/2009	Expedición de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares.
07/Febrero/2014	Se crea a nivel Federal, un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena

⁴⁴ Conforme a lo señalado en el Capítulo I (Marco Teórico) se advierte que transparencia y acceso a la información no son sinónimos. Sin embargo, para efectos de la presente investigación nos referiremos indistintamente a los dos términos.



	autonomía técnica y de gestión, responsable de garantizar el cumplimiento de la obligación de dar acceso a la información pública y de la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, en los términos que establezca la respectiva ley reglamentaria del Artículo Sexto Constitucional.
04/Mayo/2015	Se expide la Ley General en materia de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. Dicha Ley daría estructura al Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales Gubernamentales, que permitirá la coordinación de los diferentes órdenes de gobierno en la materia.

Fuente: Elaboración propia con base en Parra y Vargas⁴⁵ (2012)

Siendo en ese momento los gobiernos estatales (y municipales) instancias no sujetas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Debido a esto, las entidades federativas -en general-, dieron paso a procesos legislativos para crear sus propias leyes de transparencia, pero también sus propios modelos y mecanismos de instrumentación de la política. Ello, en el marco de un modelo de gestión descentralizado e la política conforme fue diseñado en su origen.

Al respecto, es posible decir que el haber tenido contextos normativos estatales no homogéneos pudo haber incidido en los cumplimientos y resultados diferenciados por parte de los distintos Sujetos Obligados⁴⁶ a nivel estatal y municipal lo cual se referirá más adelante.

Con relación a este aspecto, cabe señalarse que una de las funciones claves de los aparatos normativos, leyes en particular, de transparencia y acceso a la información es institucionalizar una serie de prácticas y principios, reglas y procedimientos que sean difíciles de debilitar posteriormente.

⁴⁵ La institucionalización de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en México: Lecciones y desafíos para el nuevo gobierno 2012-2018. José Francisco Parra Barboza, Gabriela Vargas (2012)

⁴⁶ Esto, conforme a las evaluaciones realizadas por parte de diversos organismos en la materia los cuáles se refieren más adelante en este Capítulo.



3.3. Marco normativo de la transparencia en Guanajuato

La transparencia como un valor o cualidad del aparato público, reviste relevancia cuando asumimos que ésta hace referencia a la obligación por parte de la autoridad pública de informar de manera proactiva, abrir y difundir la información de los recursos, actos y decisiones que toma.

Como ya se señalaba previamente en este trabajo, la transparencia se configura como una idea colectivamente construida de dimensiones políticas, económicas y sociales que refiere a la existencia de un problema eminentemente social. Al respecto, la ausencia de transparencia supone opacidad, lo que por sí mismo representa una mayor probabilidad de discrecionalidad en el ejercicio del poder, conllevando con ello a eventuales actos de corrupción, etc.

La consideración de que exista transparencia no sólo parte de una idea o premisa liberal en la que descansaría un “*buen gobierno*” sino que atiende a la necesidad colectiva que tenemos de sabernos informados del *estado del Estado* y de los mecanismos de control que tenemos los ciudadanos a través de la información.

3.3.1. Leyes de Transparencia y Acceso a la Información en Guanajuato

En este punto analizamos la evolución normativa del derecho de acceso a la información y la transparencia en el estado de Guanajuato. Para tal fin, estudiamos las diferentes leyes que han regulado la materia, desde cuatro aspectos: 1) la regulación sobre la publicación de la información de oficio, 2) las causas de excepción a la publicidad, 3) las instituciones creadas por la ley, y 4) los mecanismos para su garantía.

En el estado de Guanajuato –para el periodo analizado, 2003 al 12 de mayo de 2016- el derecho de acceso a la información ha sido regulado por tres leyes locales:



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

- 1) Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial el 29 de julio de 2003. La cual fue reformada mediante las publicaciones del
 - a. 19 de mayo de 2006, y
 - b. 10 de junio de 2008.
- 2) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, publicada el 25 de septiembre de 2012.
- 3) Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato 18 de octubre de 2013.

Las anteriores leyes y reformas referidas, serán materia del análisis toda vez que se encuentran comprendidas dentro del periodo considerado para esta investigación, de 2003 (año de la primera ley en Guanajuato) al 5 mayo de 2016 (fecha de término de vigencia de la última ley estatal). Por ello, la ley vigente -Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado- publicada el 13 de mayo de 2016 se enmarca en un modelo de gestión recentralizada de la política de transparencia y acceso a la información el cual no es considerada en el análisis al no ser el objetivo central de esta tesis.

- Primera Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato (2003)

Derivado de la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 11 de junio de 2002, el estado de



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

Guanajuato tuvo su primera Ley en la materia⁴⁷ el 29 de julio del 2003. Esta ley tuvo dos reformas legales, una en 2006 y finalmente en 2008.

- Primera reforma a la primera Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato (2006)

La reforma a la Ley de Acceso a la Información Pública se centró en la derogación del capítulo de protección de datos personales como consecuencia de la expedición de la ley específica.

- Segunda reforma a la primera Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato (2008)

El antecedente de esta última reforma a la ley de 2003, fue la reforma al artículo 6 constitucional del 20 de julio de 2007. Dicha reforma homologó la regulación del derecho a la información conforme al estándar constitucional.

- Segunda Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato (2012)

El antecedente de la Ley del 2012, devino de la propuesta de iniciativa de ley presentada por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la iniciativa propuso modificaciones haciendo referencia a la importancia de la transparencia para combatir la corrupción.

- Tercera Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato (2013)

Iniciativa presentada por el Gobernador del estado, Miguel Márquez Márquez, tuvo como principal objeto el dotar de autonomía al órgano garante el IACIP,

⁴⁷ Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, Decreto Gubernativo número 198 publicado en el Periódico Oficial, 120 Segunda parte.



argumentando la necesidad de contar con independencia operativa, de gestión y decisión, responsable de aplicar la ley de transparencia y resolver los procedimientos contenciosos de acceso a la información (Poder Ejecutivo, 2013).

Finalmente, habría que señalarse con relación a la reciente ley⁴⁸ (vigente) en la materia -aprobada en el Congreso del Estado- que el retorno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República ha estado marcado por una tendencia al centralismo que se refleja en la creación y puesta en marcha de diversas leyes según las cuáles las entidades federativas deben sujetarse a normas centralizadas y/o modelos de política definidos a nivel nacional.

Una de estas, es precisamente la actual política de transparencia, cuyo diseño deriva de un planteamiento general (centralizado) el cual establece no sólo las obligaciones de transparencia para los Sujetos Obligados, los parámetros bajo los cuáles se establecen los procedimientos de acceso a la información, sino también la conformación exclusiva de un Sistema Nacional de Transparencia y una Plataforma.

3.4. Evaluaciones en materia de transparencia y posición de Guanajuato.

En general, diversas instituciones académicas y “*think tanks*” en materia de políticas públicas en México han diseñado y aplicado en los últimos años una serie de metodologías para medir y evaluar la transparencia y el grado de apertura de la información de los gobiernos, incluidos subnacionales. No obstante ello, cabe decirse que no pueden considerarse exhaustivas y/o deterministas por sí mismas, aunque sí como referentes y complementarias una de otra.

Lo anterior, como ya señalamos, debido a las consideraciones operacionales diversas que con relación al concepto se asumen. Por ejemplo, algunas metodologías hacen mayor énfasis en alguna de las dimensiones o apartados de información

⁴⁸ Publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 77, Tercera parte, el 13 de mayo de 2013.



gubernamental (información presupuestal) o en la herramienta o medio a través del cual se publica información (portales o sitios web), otras más pretenden evaluar algunos aspectos o atributos relativos al procedimientos o a la información, por lo que el conjunto de evaluaciones deberán considerarse como complementarias para poder tener una visión lo más amplia posible del tema y no ceñir o agotar la perspectiva a una única evaluación.

Esto, debido a que aun cuando es claro y existe consenso en torno al concepto “transparencia”⁴⁹, no hay una unificación plena y exacta de las distintas metodologías en torno al tema por lo que es posible que una evaluación que pretende medir o valorar la transparencia no sea del todo equivalente a otra que tiene el mismo objetivo, y sin embargo arroje calificaciones o resultados distintos para una misma observación. Esto no significa necesariamente que la metodología es deficiente o que se valoró de manera errónea, significa la diferencia natural que existe entre valoraciones y metodologías distintas, pudiendo ser todas ellas válidas de un mismo fenómeno.

Las metodologías y evaluaciones que sobre el tema realizan distintas instituciones en el tema a nivel nacional (entidades federativas, incluyendo Guanajuato) se refieren a continuación:

- Métrica de la Transparencia⁵⁰

La Métrica de la Transparencia es realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es una de las metodologías y evaluaciones más completas y rigurosas sobre la transparencia y el acceso a la información en México.

⁴⁹ Considérese por ejemplo, la definición de Transparencia que se hace en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información para el Estado y los Municipios de Guanajuato, la cual se define como “una política pública que permite a la persona conocer la información que generen los sujetos obligados en esta Ley o bien, que se encuentre en posesión de los mismos, siendo un medio que facilita la participación de la sociedad en la vida económica y cultural del Estado” (sic).

⁵⁰ Centro de Investigación y Docencia Económica A. C. (CIDE) www.cide.edu.mx; y Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información (COMAIP), www.comaip.org.mx. No se determina un índice global de las 4 dimensiones, sino calificaciones a cada una de ellas.



El objetivo de la medición es dar cuenta del estado que guarda la Transparencia y el Acceso a la Información en todo el país, en los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) así como en los tres ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) así como identificar avances, buenas prácticas y áreas de oportunidad para la mejora en los temas a nivel nacional.

El estudio se lleva a cabo desde cuatro dimensiones diferentes, pero interrelacionadas. Normatividad, evalúa el marco legal con base en el Artículo sexto constitucional y del Código de buenas prácticas y alternativas para el diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Información Pública de Oficio, revisa los portales de cada entidad federativa, Distrito Federal y la federación. Respuesta a solicitudes de información, califica el proceso de solicitud y la calidad de las respuestas a solicitudes de información realizadas a todo el país. Y finalmente, capacidades institucionales, compara las capacidades institucionales de los órganos garantes en cuanto a recursos humanos, organización, tecnología y financiamiento.

Para la última evaluación (2014), Guanajuato obtuvo las siguientes valoraciones: Normatividad (0.754), Información Pública (0.700), Respuesta a solicitudes (0.60), Capacidades Institucionales (0.767), y Sujeto Obligado (0.688).

▪ Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal (ITDIF)⁵¹

El Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal (ITDIF) es un instrumento estadístico que pretende conocer la disponibilidad y calidad de la información financiera y fiscal generada por las entidades federativas. Su objetivo es ser un insumo para evaluar el desempeño en el manejo, administración y ejecución de los recursos públicos, así como para conocer las acciones realizadas por cada gobierno en aras de transparentar el desempeño de su gestión. El índice

⁵¹ Revista Aregional, www.aregional.com



considera diferentes aspectos de la gestión y el desempeño gubernamental, a fin de evaluar de manera integral la transparencia en la información fiscal en cada uno de los estados evaluados. Estos aspectos se integran en seis bloques: 1) Marco regulatorio, 2) Costos operativos, 3) Marco programático- presupuestal, 4) Rendición de cuentas, 5) Evaluación de resultados, y 6) Estadísticas fiscales.

Para llevar a cabo la revisión, se realiza el acopio de información de cada bloque mediante la disponibilidad de los documentos señalados en la metodología verificando a través de los sitios electrónicos oficiales del Gobierno y de las Secretarías de Finanzas o Tesorerías estatales.

La evaluación más reciente (2015), calificó a Guanajuato con 83.40, ubicándolo en la posición 18 en el país.

- Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM)⁵²

El Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C. mide la calidad de las leyes de transparencia según las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia y los estándares constitucionales en la materia. El IDAIM busca ofrecer un panorama sobre el estado de las leyes de transparencia en México y permite identificar qué tan garantes del derecho de acceso a la información pública (DAI) son estas leyes, así como su armonización con los principios y bases constitucionales.

Esta evaluación se centra fundamentalmente el diseño de leyes respecto del acceso a la información; mide la calidad de las leyes de transparencia con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia. Se compone de cuatro variables principales: 1) diseño normativo, 2) diseño institucional, y 3) procedimiento de acceso a la información pública, y 4) obligaciones de

⁵² FUNDAR Centro de Análisis e Investigación www.fundar.org.mx.



transparencia.

Cada variable se compone de siete, cinco y nueve indicadores respectivamente, los cuales se alimentan de 196 criterios. Los criterios representan los elementos que el organismo evaluador considera debe contener una ley de transparencia para que garantice y proteja adecuadamente el ejercicio del derecho de acceso a la información (DAI) y favorezca la transparencia.

En su evaluación más reciente (2015) Guanajuato fue evaluado con una calificación 4.9, en la posición 30.

- Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE)⁵³

El Índice de Información Presupuestal Estatal –IIFE–, mide la calidad de la información presupuestal de las entidades federativas, verifica el cumplimiento de las obligaciones de contabilidad gubernamental. Tiene como propósito eliminar condiciones de opacidad y fomentar una serie de buenas prácticas contables. El principal propósito de esta evaluación es la mejora en la calidad de la información de las finanzas públicas, lo cual implica una nueva interacción entre las administraciones públicas y el legislativo local durante los procesos de elaboración de los presupuestos de egresos y leyes de ingresos. La transparencia presupuestal —saber cuánto, cómo y en qué se va a gastar el dinero público— es fundamental para crear confianza entre los ciudadanos y el gobierno.

La información presupuestal se considera a partir de documentos oficiales (leyes de ingresos y presupuestos de egresos), con base en 100 criterios agrupados en 10 secciones. Los objetivos del IIFE son: a) eliminar condiciones de opacidad, b) verificar el cumplimiento de la contabilidad gubernamental, c) fomentar buenas

⁵³ Instituto Mexicano de la Competitividad, IMCO, 2014. www.imco.org.mx.



prácticas contables en temas como deuda pública, salarios, pensiones, compras públicas, entre otros.

La última evaluación (2014) ubicó a Guanajuato en el penúltimo lugar nacional con un puntaje de 47/100.

En general, las evaluaciones referidas ubican a Guanajuato en posiciones poco favorecedoras con relación al estado del arte de la transparencia y el acceso a la información. En el supuesto de que dichas evaluaciones son referentes de los resultados en la materia, pueden ser tomados como variables *proxy* de éxito en el cumplimiento de la política. La consideración aquí radica en la estimación de que el grado o nivel de institucionalización (débil) de la política pudiera ser un elemento que incida en la cumplimentación de objetivos y la generación de resultados. El interés se centra entonces, en conocer el nivel de institucionalización de la política en Guanajuato, así como los rasgos que la definen.

- Ranking Portales de Transparencia⁵⁴

La evaluación denominada “Ranking de Portales Estatales de Transparencia” de Rodrigo Sandoval, analiza y evalúa las prácticas de transparencia que abonan la idea de la transparencia desde una perspectiva de Gobierno Abierto, analizando los portales de internet de los gobiernos estatales en México.

Este análisis comenzó en el 2006 con una primera medición que parte de un modelo teórico desarrollado considerando la valoración de portales de transparencia de las entidades federativas con base en cinco componentes: 1) Disposiciones Legales, 2) Datos Abiertos, 3) Colaboración Vertical, 4) Colaboración Horizontal e 5) Interfaz.

⁵⁴ [http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/49491/Reporte-RankingTransparencia2016-vFINAL%20\(1\).pdf?sequence=1](http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/49491/Reporte-RankingTransparencia2016-vFINAL%20(1).pdf?sequence=1)



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

Por Disposiciones Legales se entiende el componente que refiere a las políticas públicas, los programas y lineamientos que cada país, (entidad o municipio) tengan sobre el gobierno abierto y que podrá cumplir o no, como punto de partida, tanto para evaluar la relación con dichas políticas, como para medir su interacción. En este sentido, dentro de este componente también se miden las relaciones de poder, vinculadas con el Estado en red (Castells, 2009), así como la normatividad aplicada (Institucionalismo normativo).

Por Datos Abiertos se entiende en el sentido de no sólo evaluar el cumplimiento de los ocho principios de los datos abiertos (Open Government Working Group, 2007) sino que agrega dos variables más: 1. el sistema de búsqueda y administración de la información, 2. la evaluación de tecnologías móviles para difundir la información y repositorios de nube para almacenarla.

La Colaboración Vertical se relaciona con la confianza y las herramientas al alcance que tengan los ciudadanos para participar. Este componente parte de la óptica de Tapscott y Williams (2006) hasta la noción de colaboración con el gobierno electrónico (Chun, et. al, 2012), Sandoval y Gil-Garcia (2012) donde se impulsa la participación ciudadana o de los usuarios de información para mejorar los datos, los sistemas de información y las políticas de gobierno abierto.

Por Colaboración Horizontal se entiende el componente que contempla la coproducción o producción entre pares y la capacidad de interactuar con redes sociales, consultas públicas, blogs y la posibilidad de compartir información con estos mecanismos. Las variables de este componente se describen en la siguiente tabla.

Finalmente, la Interfaz como componente tiene como objetivo evaluar la facilidad de accesos a la información que presenta el portal, para lo que analiza por características del mismo para un mejor funcionamiento, que cubra la demanda de información.

Con relación a la última evaluación para Guanajuato -evaluándose únicamente el Poder Ejecutivo-, éste obtuvo los siguientes puntajes: 1) Disposiciones Legales, 70.00; 2) Datos Abiertos, 56.00; 3) Colaboración Vertical, 71.43; 4) Colaboración Horizontal, 40.00; e 5) Interfaz 63.64; con una valoración global de 60.21 puntos sobre 100.

Las metodologías anteriores se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 5. Evaluaciones en materia de transparencia

Evaluaciones en materia de transparencia			
No.	Metodología / Evaluación	Objetivo	Dimensiones o variables consideradas
1	Métrica de la Transparencia / CIDE A. C.	Dar cuenta del estado que guarda la Transparencia y el Acceso a la Información así como identificar avances, buenas prácticas y áreas de oportunidad.	1) Normatividad, 2) Información Pública de Oficio, 3) <i>Respuesta a solicitudes de información</i> , 4) <i>Capacidades institucionales</i>
2	Índice de Transparencia y Disponibilidad de Información Fiscal (ITDIF) / Aregional	Conocer la disponibilidad y calidad de la información financiera y fiscal generada por las entidades federativas	1) Marco regulatorio, 2) Costos operativos, 3) Marco programático-presupuestal, 4) Rendición de cuentas, 5) Evaluación de resultados, y 6) Estadísticas fiscales.
3	Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM) / FUNDAR A. C.	Mide la calidad de las leyes de transparencia según las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia y los estándares constitucionales en la materia. Mide la calidad de las leyes de transparencia con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia	1) Diseño normativo, 2) diseño institucional, y 3) procedimiento de acceso a la información pública, y 4) obligaciones de transparencia.
4	Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) / IMCO A. C.	Mide la calidad de la información presupuestal de las entidades federativas, verifica el cumplimiento de las obligaciones de contabilidad gubernamental. Tiene como propósito eliminar condiciones de opacidad y fomentar una serie de buenas prácticas contables. El principal propósito de esta evaluación es la mejora en la calidad de la información de las finanzas públicas.	100 criterios agrupados en 10 secciones.
5	Ranking de Portales de Transparencia (Rodrigo Sandoval)	Analiza y evalúa las prácticas de transparencia que abonan la idea de la transparencia desde una perspectiva de Gobierno Abierto, analizando los portales de internet de los gobiernos estatales en México.	1) Obligaciones legales, 2) Arreglos Institucionales o disposiciones, 3) Datos Abiertos, 4) Colaboración Vertical, 5) Coproducción o colaboración horizontal.

Fuente: Elaboración propia, 2016.



CAPÍTULO IV. ABORDAJE DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

4.1. Introducción al Capítulo

El presente capítulo presenta el desarrollo de la estrategia de investigación establecida en el capítulo 1, construida para responder a las preguntas del problema de investigación. Para ello, se retoma el planteamiento metodológico básico, se refieren las actividades realizadas conforme a ello y se exponen los resultados conforme a las herramientas de apoyo utilizadas. Finalmente, los resultados y hallazgos de la investigación y su desarrollo se exponen en el siguiente apartado de conclusiones.

4.2. Desarrollo de la estrategia de investigación

Con objeto del desarrollo de la estrategia de investigación planteada, una vez revisada la literatura básica en materia de transparencia e institucionalización, en la que se identificaron los elementos (dimensiones y atributos) que permitirían definir y caracterizar la transparencia, así como aquellos que inciden en su institucionalización, procedimos a realizar un análisis de las modificaciones a la normatividad que sustentó la política pública de transparencia en la entidad durante el periodo (Pregunta de investigación 1).

El análisis consistió en la revisión de los principales documentos normativos relacionados con la transparencia en el estado. Así, se revisaron Decretos Gubernativos, Diarios de Debates del Congreso local, y Leyes y Reglamentos en la materia durante el periodo 2003 a 2016 conforme a la delimitación temporal establecida previamente. Derivado de este análisis fue posible identificar los ajustes al marco normativo, así como los principales actores que incidieron en la evolución de éste.

Con objeto de corroborar la eventual participación de actores en la evolución de la normatividad, se analizaron las notas más relevantes en materia de transparencia en los principales medios de comunicación impresa y digital con el objetivo de identificar



mensajes, posturas y actores con eventual y potencial incidencia en el diseño del modelo de transparencia en Guanajuato.

Posteriormente, aplicamos una encuesta a manera de consulta a los titulares de los Sujetos obligados en el estado, buscando evaluar una serie de dimensiones o aspectos del modelo y política de transparencia en la entidad durante ese periodo, buscando corroborar algunos hallazgos con la teoría revisada. La aplicación de esta encuesta buscó también aproximar un diagnóstico base relativo al grado o nivel de institucionalización del sistema de transparencia en cada uno de los sujetos obligados considerados (Pregunta de investigación 2).

Finalmente, los resultados obtenidos permitieron tener elementos de comparación para establecer ámbitos de oportunidad hacia las distintas categorizaciones de Sujetos Obligados lo que se traduce en la identificación de elementos concretos a mejorar o fortalecer dentro del modelo y sistema de transparencia local.

Los resultados del análisis se plasman en los apartados siguientes.

4.2.1. Análisis de la evolución del marco normativo estatal.

Con relación a la primera ley estatal (29 de julio de 2003), de primera cuenta es evidente la omisión del concepto Transparencia en el nombre de la ley. Esto posiblemente derivó de la confusión que los términos acceso a la información y transparencia, inicialmente tenían. Si bien la esencia del término no es reciente (por lo contrario, data de tiempos inmemoriales) es posible que su instrumentación haya requerido -como en todo concepto de las ciencias en general- de una delimitación semántica que estableciera las características y alcances del término. En el caso en esta primera ley, el término transparencia no aparecía de manera expresa, sino que se encontraba “contenido” dentro del término de acceso a la información.



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

Una consideración de esta naturaleza más allá de parecer trivial, tiene significancia con relación a los mecanismos a nivel instrumental de la política. Esto, al existir el riesgo de confundir algunos aspectos que corresponden al ejercicio de un derecho con las características o cualidades (de abierto y transparente) del gobierno como aparato público.

Más allá de esta inicial consideración, fue la primera legislación que reguló el acceso a la información en Guanajuato. Dicha norma se destacó por que a diferencia de otras leyes, no correspondió a una armonización con el marco normativo constitucional. La emisión de la ley se puede justificar desde un contexto nacional detonado por la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental con vigencia a partir del año 2002 (Pulido, 2013). Así, es claro que uno de los factores que motivó la aparición de esta ley en el estado, se fundó en la emisión y promulgación de la Ley Federal en el marco de la transición política y la demanda de algunas pocas organizaciones sociales y ciudadanas.

La Ley publicada el 29 de julio de 2003, deriva fundamentalmente de dos propuestas presentadas en el Congreso del Estado de Guanajuato, una por parte del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y la otra presentada por el Gobernador Constitucional del Estado, Juan Carlos Romero Hicks del Partido Acción Nacional (PAN). Ambas iniciativas se turnaron a la Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Justicia para su análisis y dictaminación. Durante el proceso legislativo se contó con la participación de académicos; así, el 11 de noviembre de 2002 se desarrolló un foro en materia de transparencia en el que participaron destacados panelistas como Rossana Fuentes Berain, Sergio López Ayllón, Carlos Eduardo Hernández Pérez y Ernesto Villanueva. Las opiniones de los panelistas fueron tomadas en cuenta para la dictaminación de las iniciativas (Congreso del Estado de Guanajuato, 2003)



Dicha ley, estableció por vez primera la posibilidad de acceder a información gubernamental en el estado, pues incorporó principios de máxima divulgación, transparencia de la gestión pública, un régimen estricto de excepciones a la publicidad, la definición del procedimiento para acceder a la información y la posibilidad de acceder a medios de defensa.

Con relación a las obligaciones de transparencia se establecieron las bases y regulación para la publicación de la información de oficio; es decir, la información que los Sujetos Obligados a la norma ponen a disposición de los particulares por cualquier medio. En esta materia, la ley estableció un listado de veinte rubros de información que se debían poner a disposición de los particulares. Sin embargo, la misma norma establece que cada sujeto obligado determinaría cuáles rubros publicaría de oficio; es decir, la publicidad de la información dependía de la voluntad de la autoridad. Esta característica se puede entender desde el proceso legislativo cuando en la dictaminación de las iniciativas, las Comisiones señalan lo siguiente:

“La iniciativa del Ejecutivo proponía que los sujetos obligados, publicaran de oficio determinada información. Quienes integramos estas Comisiones Dictaminadoras consideramos que la publicación oficiosa sobrecargaría las labores de las dependencias, por lo que se les faculta para que hagan pública la información que consideren importante” (Congreso del Estado de Guanajuato, 2003: 24)

Así, observamos que durante el proceso legislativo existió una postura de apertura por parte del titular del Poder Ejecutivo, sin embargo, la ley no la recuperó y en consecuencia la publicidad de la información no fue considerada como una obligación. La posibilidad de que cada sujeto obligado definiera cuáles rubros de información publicara, generó asimetrías para los particulares en el acceso a la información y también estableció base de argumento legal para que los sujetos obligados justificaran la poca transparencia en su gestión. Esta consideración realizada por las Comisiones del Congreso de suyo tenía ya un serio vicio de origen, pues el mismo Legislativo consideraba en ese entonces como “opcional” (no



obligada) la información gubernamental. Este es precisamente el paradigma que la ley buscaba cambiar. Algunos años después persistiría este paradigma, sólo que ahora la ley es expresa en aquellos contenidos que no están sujetos a decisión del Sujeto Obligado, lo cual sienta la verdadera naturaleza y sentido de lo que debe ser la transparencia gubernamental.

En cuanto a las causas de reserva de la información, la ley establecía veintiún (21) excepciones en las que era posible clasificar la información como reservada. El aspecto relevante de la norma es que establecía la posibilidad de clasificar información por un periodo de catorce años, con la posibilidad de ampliarse por diez años, incluso regulaba la posibilidad de una segunda ampliación al periodo de reserva por diez años más, teniendo en total la posibilidad de exceptuar la publicación de la información por un periodo de treinta y cuatro años.

Esta normativa crea al órgano garante del derecho de acceso a la información, el Instituto de Acceso a la Información, diseñado inicialmente como un organismo público descentralizado dotado de autonomía. Con relación a su conformación, el Instituto de Acceso a la Información se conformaba por un Consejo General y un Director (propuesto por el Gobernador). El Consejo General se integraba por tres Consejeros que durarían en el cargo cuatro años y podrían ser ratificados por igual término. Cada uno de los Poderes del Estado designaba un Consejero. (Artículo 30).

Por lo que hace a los mecanismos de garantía, la ley establecía dos instancias de recursos, un recurso ante el Director General y otro ante el Consejo General. El recurso ante el Director General era un mecanismo de revisión por parte de los usuarios del derecho ante los sujetos obligados y el recurso ante el Consejo General procedía para los sujetos obligados contra las resoluciones del Director General.

Al respecto, para aclarar el recurso ante el Consejo General, es importante recuperar lo señalado en el Diario de Debates:



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

“Se establece un recurso de revisión, de segunda instancia, contra las resoluciones del Director con motivo del recurso de inconformidad, del cual conocerá el Consejo General; cabe señalar que la legitimación activa en este recurso es de los sujetos obligados y no de los particulares, lo anterior ante la imposibilidad de los sujetos obligados de poder acudir al juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o ante la justicia federal en vía de amparo”, (**Congreso del Estado, 2013: 25**).

Con relación a la primera reforma de esta ley (19 de mayo de 2006), ésta derivó de la derogación del capítulo de protección de datos personales como consecuencia de la expedición de la ley específica.

Respecto a la segunda reforma (10 de junio de 2008), ésta fue producto de la reforma al artículo 6 constitucional para efecto de homologar del derecho a la información conforme al estándar constitucional. Las principales modificaciones se resumen en los siguientes aspectos:

- a) Se reguló que cualquier persona sin necesidad de acreditar un interés jurídico podría solicitar información.
- b) La publicación de la información de oficio se establece como una obligación de los sujetos obligados, quitando el aspecto discrecional de que cada sujeto determine cuál es la información que puede publicar.
- c) La obligación para los Sujetos Obligados de contar con sistemas electrónicos que de manera remota cualquier persona pueda solicitar información e interponer recursos, esto bajo el argumento de que las tecnologías de la información agilizan el ejercicio del derecho.
- d) Se redujo el periodo de reserva de la información a diez años con posibilidad de prorrogarse por diez años más.
- e) En cuanto a la conformación del Órgano Garante se explicitó que los Consejeros sólo serán removidos por las causas establecidas en la norma (violaciones a la ley y cometer un delito doloso); es decir, que no podían ser removidos por el poder del Estado que los designó, puesto que dicha



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

designación no implicaba una subordinación, lo cual reforzaba la idea de autonomía de gestión del órgano.

Nuevamente se observa que para ambas reformas (de la primera Ley, 2003), éstas fueron motivadas por modificaciones normativas de leyes vinculadas (en materia de datos personales), y la modificación constitucional (al artículo 6°. Constitucional). Los factores son considerados entonces exógenos.

La segunda ley (25 de septiembre de 2012) impulsada por la oposición, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dio paso a la generación de un acuerdo en el Congreso local entre los partidos representados para efecto de que se aprobaran las siguientes modificaciones:

- f) Se adicionan rubros de información pública de oficio.
- g) En cuanto a las reservas de la información, se eliminan supuestos de clasificación de la información, específicamente las causas basadas en la generación de una ventaja indebida o perjuicio a alguien.
- h) Condiciona a que el Consejo General valide los Acuerdos de Clasificación emitidos por los sujetos obligados.
- i) Se reducen los plazos de respuesta al ciudadano de manera significativa, al pasar de 15 días, más 10 de ampliación (25 días en total); a 5 días, más 3 de ampliación (8 días en total).
- j) Se reduce considerablemente el periodo de clasificación de la información a cinco años con posibilidad de prorrogarse a tres años más o bien cuando las causas que motivan la clasificación siguen vigentes, podría prorrogarse el periodo de clasificación por seis meses, hasta que se extingan las causas de la clasificación.
- k) En cuanto al órgano garante, se modifica su estructura, desaparece la figura de Director General y se crea la del Secretario Ejecutivo, nombrado



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

por el pleno del consejo General.

- l) En cuanto a los mecanismos de garantía, se elimina la segunda instancia ante el Pleno del Consejo General, instancia acotada para los sujetos obligados.

Esta reforma se explica desde la propuesta del PRI:

“Consideramos introducir un cambio sustancial para el buen funcionamiento del instituto y para establecer la vinculación de la jerarquía existente entre el órgano máximo y quienes deben ejecutar las decisiones del mismo, por lo que se propone eliminar la figura del Director General y cambiarla por un Secretario Ejecutivo que rinda cuentas al Pleno del Congreso. Consecuentemente se establece la atribución por conducto del presidente para este órgano colegiado, de designar al Secretario Ejecutivo, facultad atribuida al Gobernador del Estado en la vigente ley”. **(Congreso del Estado de Guanajuato, 2011: 7)**

También se modificó la forma de selección de los Consejeros del IACIP, señalado que serán designados por las dos terceras partes del Pleno del Congreso del Estado a propuesta del titular del Poder Ejecutivo, destacando que para dicha propuesta se debería consultar de manera previa opiniones y propuestas. Esta ley, es la única en la que se manifiesta evidencia clara de que su emisión y promulgación devino desde el interior del sistema (político) local, particularmente de la presión ejercida por el principal partido político de oposición (PRI). La presión tuvo éxito, lográndose el acuerdo y consenso necesario lo que resultó en la aprobación sin mayores contratiempos en el Congreso local.

Finalmente, la tercera ley (18 de octubre de 2013) presentada por el Gobernador del estado, Miguel Márquez Márquez, propuso las siguientes modificaciones:

- a) Respecto al aspecto organizacional del Instituto, especificando las atribuciones que correspondientes al Secretario General y al Consejo General, distinguiendo las funciones administrativas de las sustantivas.



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

- b) Incorporación de los principios de autonomía, certeza, eficacia, imparcialidad, legalidad, objetividad, máxima publicidad y transparencia, aplicables al Instituto y a los sujetos obligados.
- c) En cuanto a los procedimientos del derecho de acceso a la información, una modificación importante fue la eliminación de la revisión de los acuerdos de clasificación por parte del Consejo General, desarrollado bajo la lógica de que las determinaciones del IACIP, relativas a la validación de los acuerdos, es nuevamente objeto de revisión por parte del órgano garante, por lo que se considera que lo adecuado es que el órgano garante modifique o revoque los acuerdos de clasificación en el momento de resolver algún medio de impugnación.
- d) Respecto de la información pública de oficio se adicionó la obligación de publicar el padrón inmobiliario.
- e) Se eliminó la obligación de publicar las iniciativas de ley que se presenten en el congreso del estado y sus trabajos de dictaminación, el listado de expedientes lectorales y la resolución ejecutoria de los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos.

La motivación de la tercera ley, se evidencia en los considerandos y la exposición de motivos presentada en el Congreso Local por parte de la oficina del Poder Ejecutivo. En general, se aprecia la intención y decisión del Poder Ejecutivo de fortalecer los mecanismos y procedimientos relativos al acceso a la información, además de incrementar los rubros de información obligada.

Tabla 6. Modificaciones locales en materia de transparencia y acceso a la información.

	1a ley (Julio 29, 2003)	Reforma a la Ley de Acceso a la Información para el Estado y los Municipios de Guanajuato (Mayo 19, 2006)	Reforma a la Ley de Acceso a la Información para el Estado y los Municipios de Guanajuato (Junio 10, 2008)	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, publicada el 25 de septiembre de 2012	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato 18 de octubre de 2013.	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato 13 de mayo de 2016.
Antecedente o motivante	1 Cambio electoral, mayor pluralismo político, sinergia entre activistas de la sociedad civil, avance e instrumentación de una serie de reformas administrativas hacia el interior de la administración pública federal, e influencia de Organismos No Gubernamentales.	Expedición de la Ley estatal en materia de protección de datos personales	Reforma al artículo 6 constitucional que homologa la regulación del derecho a la información conforme al estándar constitucional	Propuesta de iniciativa de ley presentada por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la iniciativa propuso modificaciones haciendo referencia a la importancia de la transparencia para combatir la corrupción.	-	-
Actores identificados	1 Congreso federal	Congreso federal	Congreso federal	-	-	-
	2 Fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI)	-	-	Fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI)	-	-
	3 Fracciones parlamentarias de todos los partidos políticos en el Congreso estatal	Fracciones parlamentarias de todos los partidos políticos en el Congreso estatal	Fracciones parlamentarias de todos los partidos políticos en el Congreso estatal	Fracciones parlamentarias de todos los partidos políticos en el Congreso estatal	Fracciones parlamentarias de todos los partidos políticos en el Congreso estatal	-
	4 Gobernador Juan Carlos Romero Hicks (PAN)	Gobernador Juan Carlos Romero Hicks (PAN)	Gobernador Juan Manuel Oliva Ramirez (PAN)	Gobernador Juan Manuel Oliva Ramirez (PAN)	Gobernador Miguel Márquez Márquez (PAN)	-
	6 Académicos y especialistas	-	-	-	-	-
Rasgos a destacar de la ley	1 Posibilidad de acceder a información gubernamental en el estado, pues incorporó principios de máxima divulgación	-	Se reguló que cualquier persona sin necesidad de acreditar un interés jurídico podría solicitar información	Se eliminan supuestos de clasificación de la información	especifica atribuciones correspondientes al Secretario General y al Consejo General, distinguiendo las funciones administrativas de las operativas	-
	2 Régimen estricto de excepciones a la publicidad	-	Obligación para los Sujetos Obligados de contar con sistemas electrónicos que de manera remota cualquier persona pueda solicitar información e interponer recursos	Condiciona a que el Consejo General valide los Acuerdos de Clasificación emitidos por los sujetos obligados.	Incorporación de los principios de autonomía, certeza, eficacia, imparcialidad, legalidad, objetividad, máxima publicidad y transparencia, aplicables al Instituto y a los sujetos obligados.	Expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, cuya promulgación y publicación obligó a la armonización de los marcos normativos estatales en materia de transparencia y acceso a la información. Con esta nueva ley, la implementación de la política de transparencia y acceso a la información se enmarcaría en un modelo de gestión (re) centralista, contando un órgano autónomo con capacidad de atracción y resolución en ciertos casos- y estableciendo los elementos relativos al Sistema Nacional de Transparencia y la Plataforma Nacional de Transparencia. Con ello, Guanajuato emitió su respectiva ley estatal armonizada el 13 de mayo de 2013.
	3 Definición del procedimiento para acceder a la información	-	Se redujo el periodo de reserva de la información a diez años con posibilidad de prorrogarse por diez años más.	Se reduce considerablemente el periodo de clasificación de la información a cinco años con posibilidad de prorrogarse a tres años más o bien cuando las causas que motivan la clasificación siguen vigentes, podría prorrogarse el periodo de clasificación por seis meses, hasta que se extingan las causas de la clasificación	Eliminación de la revisión de los acuerdos de clasificación por parte del Consejo General	-
	4 Posibilidad de acceder a medios de defensa.	La reforma a la ley de Acceso a la Información Pública se centró en la derogación del capítulo de protección de datos personales como consecuencia de la expedición de la ley específica	Los Consejeros sólo serán removidos por las causas establecidas en la norma (violaciones a la ley y cometer un delito doloso), es decir, que no podían ser removidos por el poder del Estado que los designó, puesto que dicha designación no implicaba una subordinación, lo cual reforzaba la idea de autonomía de gestión del órgano.	Se reducen los plazos de respuesta al ciudadano de manera significativa, al pasar de 15 días, más 10 de ampliación (25 días en total), a 5 días, más 3 de ampliación (8 días en total).	Se adicionó la obligación de publicar el padrón inmobiliario.	-
	5 Posibilidad de clasificar información por un periodo de catorce años, con la posibilidad de ampliarse por diez años	-	Publicación de la información de oficio se establece como una obligación de los sujetos obligados, quitando el aspecto discrecional	En cuanto al órgano garante, se modifica su estructura, desaparece la figura de Director General y se crea la del Secretario Ejecutivo, nombrado por el pleno del consejo General	Se eliminó la obligación de publicar las iniciativas de ley que se presenten en el congreso del estado y sus trabajos de dictaminación, el listado de expedientes lictoriales y la resolución ejecutoria de los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos.	-
	6 Posibilidad de una segunda ampliación al periodo de reserva por diez años más, teniendo en total la posibilidad de exceptuar la publicación de la información por un periodo de treinta y cuatro años.	-	-	En cuanto a los mecanismos de garantía, se elimina la segunda instancia ante el Pleno del Consejo General, instancia acotada para los sujetos obligados.	-	-
	7 Se establecieron las bases y regulación para la publicación de la información de oficio	-	-	La reforma adiciona rubros de información pública de oficio.	-	-
	8 La misma norma establece que cada sujeto obligado determinaría cuáles rubros publicaría de oficio	-	-	-	-	-
	9 Publicidad de la información dependía de la voluntad de la autoridad.	-	-	-	-	-
Generalidades	1 No aparece el concepto y término transparencia	-	-	-	-	-
	2 Se crea un órgano garante del derecho de acceso a la información, el Instituto de Acceso a la Información	-	-	-	-	-
	3 La no obligatoriedad de publicación de la información pública de oficio refiere una norma muy flexible en su cumplimiento con respecto a la transparencia.	No aparece el concepto y término transparencia	No aparece el concepto y término transparencia	Se incorpora el concepto y término transparencia	-	-
	4 Al ser no obligatoria la publicación de información pública, generó asimetrías para los particulares en el acceso a la información y también estableció base de argumento legal para que los sujetos obligados justificaran la poca transparencia en su gestión	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia, 2016.

4.2.2. Evolución normativa de la política en el contexto de la teoría.

Analizado el camino que ha transitado la ley de transparencia desde su origen, como instrumento rector y base de la política pública estatal, corresponde hacer las siguientes observaciones en el marco de la teoría revisada.

Inicialmente, es conveniente señalar el origen de las motivaciones de cambio y ajuste que han generado las reformas a la ley, ya sea como modificaciones (derogaciones) o como nuevas leyes (abrogaciones).

Fundamentalmente se observa que en el caso de la primera ley (2003), ésta tuvo una motivación de origen externo por los argumentos ya expresados, además de que el partido político en el poder era el mismo (PAN) al que había recientemente asumido el gobierno federal en 2000 en la figura de Vicente Fox Quesada. No promover esta iniciativa local simplemente era desconocer una bandera y propuesta política de este partido. Las reformas posteriores (2006 y 2008) se fundan en el mismo origen de las motivaciones para su ajuste; en situaciones derivadas del exterior, siendo los cambios en una ley asociada (de protección de datos personales) y la modificación Constitucional (artículo 6º) las razones de las reformas señaladas.

Es dable señalar que la actual política de transparencia se ha venido configurando en el marco de procesos de recontextualización (Medellín, 2005). Esto puede observarse si seguimos la ruta de los tiempos en los que se han dado las modificaciones normativas. Inicialmente, la política emerge como resultado de una afectación en el ambiente extrasocietal (transición política a nivel federal, hartazgo social debido a la corrupción, organización de grupos sociales y ciudadanos) que se trasmite al ambiente intrasocietal (propuesta de ley estatal por parte del partido en el gobierno y el resto de partidos políticos de manera secundaria); fundamentalmente a partir de la publicación de la ley de 2012. Este fue el escenario y campo dónde se trazó la política.



Considerando a la política de transparencia como un producto “más maduro” y que se ha venido construyendo en el marco de escenarios de constante cambio, es válido referirla como producto de un proceso histórico reciente de recontextualización, lo que significa que “las políticas no se producen nunca en unidades cerradas o determinísticas, sino en unidades abiertas cuyos intereses, tensiones y conflictos están en permanente transformación” (Medellín, 2004).

Esta característica del contexto en el que producen las políticas, puede observarse incluso actualmente al advertirse las tensiones y conflictos que las reformas últimas han generado a los aparatos administrativos (Sujetos Obligados) obligados a instrumentarla. Se trata de un producto de un proceso histórico reciente de recontextualización, lo que significa que “un escenario complejo, revuelto y difuso, donde emergen confrontaciones -entre instancias al interior de los sujetos obligados-, lo que significa una dinámica de confrontación política entre agentes, agencias y discursos, lo que da pie a fragmentaciones institucionales, atomización de las decisiones, y la usurpación y superposición de funciones” (Medellín, 2004).

Si bien el proceso y evolución de la política de transparencia en la entidad no puede ceñirse enteramente a la ruta que interesadamente Medellín propone, sí es posible derivar sus inicios en un escenario (extrasocietal) de tensión y conflicto, propiamente del sistema político federal que evidenció la necesidad de un cambio de régimen (de un sistema presidencialista al de una incipiente democracia). Este reconocimiento de la tensión y el conflicto determinó un orden de prioridad de los temas a tratar por el gobierno de ese entonces. Una de las razones más explícitas de este cambio se vinculó directamente con la corrupción en general en los gobiernos. La incorporación de la transparencia en la agenda pública –federal y posteriormente, estatal- correspondió de manera precisa a la aparición de expectativas y presiones producto de movimientos organizados. Lo anterior, podría situar la ocurrencia de un quiebre o rompimiento del equilibrio al menos a nivel federal.

Adicionalmente, la teoría de las políticas públicas (y de la formación de la



agenda gubernamental) enfatiza sobre dos enfoques bajo los cuáles el *policymaker* puede enmarcar sus decisiones de política: a) racional exhaustivo, y b) racionalidad limitada. Al respecto, resulta sugerente pensar que los procesos de análisis que dieron resultado a los distintos diseños normativos de la política no se fundaron en el total de los elementos necesarios para un diseño efectivo. Por un lado, la transparencia como concepto instrumental no se encontraba del todo definido, ni tampoco contenido y desarrollado con una heurística y metodología propia que permitiera determinar los conductos y esfuerzos operativos al interior del gobierno.

Esto puede tener soporte –por ejemplo- al observarse la desvinculación o no convergencia inicial del tema (transparencia y acceso a la información) con el tema de archivos, como una variable indispensable de cualquier esfuerzo de apertura o transparencia gubernamental. Simplemente este aspecto fue y ha sido un elemento desvinculado o no incorporado en el sistema de transparencia. Lo anterior, refiere un escenario o ambiente de decisión de política que se enmarca más en lo señalado por Simon y March (1958) en el que los decisores carecen de alguno(s) de los elementos que les permitan tomar decisiones de manera racional exhaustiva.

No obstante, los esfuerzos realizados en aquel entonces, conforme los recursos y elementos disponibles significaron un resultado de avanzada en la lógica y consideración del ambiente de la política existente en ese momento, por lo que el resultado supuso un esfuerzo institucional significativo en la historia política administrativa del país y el estado. Si bien la solución (diseño de política) al problema (opacidad gubernamental) no puede considerarse como la óptima, sí puede señalarse que fue una decisión satisfactoria (Perrow, 1972).

En la consideración de la historia y evolución que ha tenido la ley, es innegable que la política de transparencia ha sido producto del consenso de los actores participantes. Lo anterior no sólo corresponde a una característica de los sistemas democráticos (por ejemplo, los sistemas legislativos de producción de normas), sino también al hecho de que una vez revisados los Diarios de Debates



respectivos fue posible comprobar una ausencia de posiciones encontradas o antagónicas entre los partidos políticos con relación a las propuestas presentadas, lo que se corrobora con el sentido de las votaciones en el pleno del Congreso local en las que en todos los casos, las distintas reformas a la ley tuvieron aprobaciones generales o unánimes.

Tampoco fue posible observar evidencia alguna con relación a alguna postura discrepante o distinta por parte de algún actor de la sociedad. Esto, supone un entramado importante con relación al eventual impacto y efectividad de la política, como bien se señala “los procesos a través de los cuáles se debaten, aprueban y ejecutan las medidas de política tienen un fuerte impacto en la calidad de las políticas públicas, su capacidad de alcanzar los objetivos propuestos y generar resultados” (Stein, 2006).

En el mismo sentido, la historia de la política muestra el cumplimiento de algunos de los elementos claves para su efectividad. La política de transparencia en la entidad puede percibirse como una política estable, pero también adaptable (o flexible) de manera simultánea. Las modificaciones que ha sufrido lejos de significar cambios de política, refieren el hecho de que ha sido posible incorporar y ajustar aquellos elementos necesarios para dotarle de mayor poder instrumental y efectividad.

Las características de coherencia y coordinación se consideran que estuvieron no atendidas en el sentido de que la ley misma –desde su origen- no estuvo correlacionada con otras leyes e instrumentos complementarios y de soporte al objetivo general de la política de transparencia, por ejemplo, leyes u ordenamientos en materia de archivos, anticorrupción, fiscalización, y/o con relación a otros sujetos obligados (por ejemplo, los gobiernos municipales), lo que da cuenta de la limitada capacidad que la política tuvo en su instrumentación con relación a un gran objetivo de política pública prevenir la opacidad y los actos de corrupción, buscando mejorar la rendición de cuentas hacia el ciudadano.



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

Hasta hace poco esta situación persistió y actualmente se están modificando en la entidad las reglas de todo el entramado de normas y políticas relacionadas, tendientes a fortalecerse unas a otras en la idea de un gran conjunto de sistema interactuantes y comunicantes, siendo estos los sistemas de Fiscalización, de Transparencia, de Rendición de Cuentas principalmente.

La calidad de la implementación y de la efectiva aplicación son características que requieren de tres condiciones: a) autonomía técnica y jurídica de los órganos e instancias, b) competencias técnicas de los cuerpos directivos y operadores de las políticas, y 3) recursos y estructura básicos. La primera se considera existente, al haberse dado en 2003 la modificación constitucional y en la ley con respecto a la naturaleza del órgano garante en la entidad (IACIP). Las anteriores, refieren situaciones heterogéneas al interior de los sujetos obligados que inciden en la calidad de la implementación y su efectiva aplicación.

Con relación a la orientación hacia el ciudadano, las reformas que tuvieron las leyes, se concretaron en la reducción de los plazos de reserva (Reforma de 2008 a la 1ª ley), la eliminación de supuestos de reserva y la reducción de los plazos de respuesta al ciudadano –de 15 a 5 días- principalmente (Segunda ley, 2012). Esta última reforma se nutrió de la generación de expectativas que tuvieron génesis en la campaña política del candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Miguel Márquez Márquez, siendo la transparencia una de las banderas políticas del entonces candidato a la gubernatura. Al Respecto, cabe señalar que en el caso de las leyes de 2012 y 2013, los factores motivantes de cambio son de orden endógeno, fundamentalmente por la demanda de ajuste por parte de un partido político (PRI, 2012), así como por la iniciativa de fortalecimiento del modelo por parte del Poder Ejecutivo en turno (PAN, 2013).

Lo anterior se enmarca en lo que Keller define como la ventana de oportunidad de la política. La oferta político electoral y el triunfo electoral del candidato del PAN sentó la oportunidad para empujar la política a una nueva etapa. No sólo fueron



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

modificaciones normativas, sino también la transformación de la Secretaría de la Gestión Pública a Secretaría de Transparencia y Rendición de Cuentas, dotándole de mayores atribuciones y recursos en sus tareas relativas a promover la transparencia y la rendición de cuentas.

Al mismo tiempo, dicha reforma ley estableció parámetros de operación rigurosos con relación a los tiempos de respuesta al ciudadano, en la consideración de una cultura administrativa baja y obsoleta, la frágil infraestructura de los sistemas y plataformas de información y la baja institucionalidad de la política y sistema estatal de archivos. Al respecto, esta última modificación ha supuesto complicaciones significativas por los volúmenes de información que pueden ser sujetos de solicitud en el marco de los plazos establecidos por la ley para respuesta de los Sujetos Obligados.

Lo anterior, ha derivado en el desplazamiento de las tensiones y conflictos del campo político al administrativo lo que ha generado tensión en el aparato público el cual, en palabras de Medellín (2004) busca procesar el conflicto de la mejor manera con relación a las funciones que le competen. Esta situación ha hecho patente la necesidad de que en el proceso de formulación de políticas de considere el análisis de políticas no sólo desde los atributos técnicos y teóricos, sino también y fundamentalmente con base en los contextos institucionales, políticos y culturales en que toma forma y se aplica.



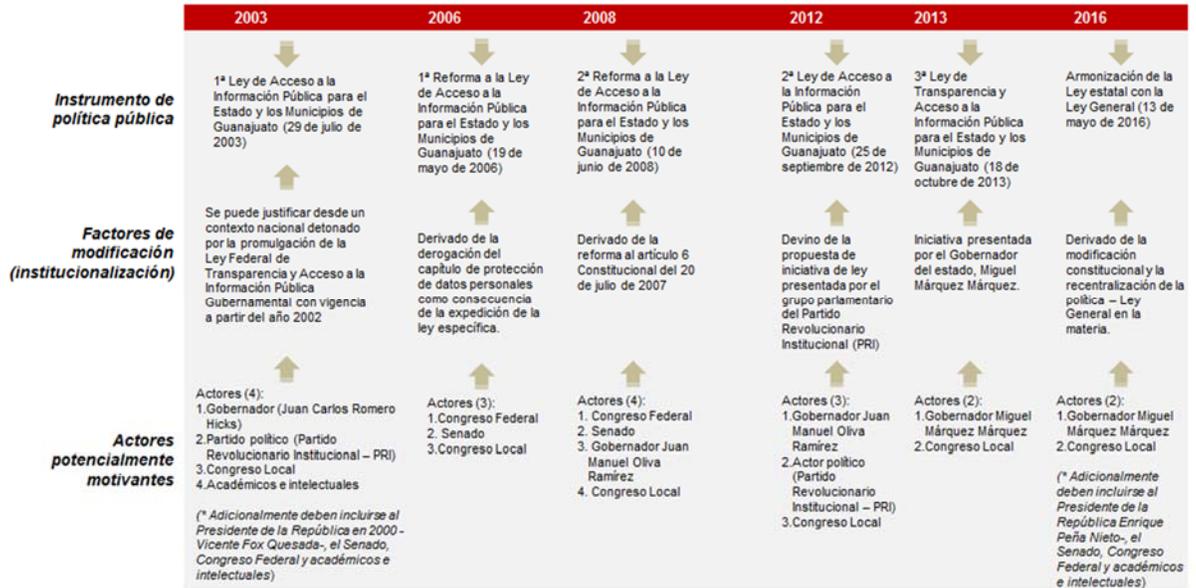
4.2.3. Actores y factores de la transparencia en Guanajuato.

Tanto en los procesos de elaboración y publicación de las leyes (1ª de 29 de julio de 2003, 2ª de 10 de junio de 2008, 3ª de 18 de octubre de 2013) así como los correspondientes a las reformas (1ª reforma de 19 de mayo de 2006 y 2ª reforma de 10 de junio de 2008) se identifican pocos actores como activos dentro del proceso. Son fundamentalmente los actores tradicionales, fundamentalmente Gobernador o Poder Ejecutivo, partidos políticos -gobierno y principal oposición-, Congreso local y eventualmente –sólo en dos ocasiones- los académicos e intelectuales, los que definen y estructuran la agenda y los temas prioritarios, al menos con relación a la transparencia en la entidad.

Esto da cuenta que al menos para el periodo analizado (2003-2016), el ambiente de la transparencia en el estado es de pocos actores. Esto pudiera por una parte facilitar los procesos de institucionalización de la política, pero por otro lado, paradójicamente esta misma interacción (de pocos actores) posibilita –también- modificaciones rápidas o *fast track* de la normatividad, situación que pudiera modificar el statu quo de la política y con ello, el grado o nivel institucionalización alcanzado hasta entonces.

De acuerdo con el análisis realizado, las modificaciones normativas (Ley estatal) los factores y actores motivantes se resumen en el siguiente esquema:

Gráfico 1. Factores y actores de la política de transparencia en Guanajuato 2003-2016



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Al respecto, es posible enmarcar el hecho de los cambios graduales que la política tuvo, como resultados óptimos de estados graduales de negociación consciente entre actores racionales (enfoque racionalista, Shepsle et al, 1989), particularmente los partidos políticos -en gobierno y oposición-. Bajo estas premisas, los resultados (modificaciones a las normas) podrían suponer un nivel de satisfacción (maximización de los beneficios) de los intereses de los actores intervinientes.

Lo anterior, se fortalece al asumirse que las decisiones de modificación y evolución de la política son decisiones colectivas con base en dos principios; primero, que éstas son producto de una suma de decisiones individuales las cuales son procesadas a través de mecanismos y sistemas políticos; y segundo, que dichas decisiones derivan de un análisis y estimación de costos y beneficios entre los actores que tomaron parte.



No obstante ello, las decisiones y resultados relativos a la política analizada no representan necesariamente el nivel óptimo deseado, toda vez que los actores políticos participantes se encuentran restringidos (racionalidad limitada) con relación a conocer cómo había operado y funcionado la política en el estado (enfoque culturalista), lo que se tradujo en cambios o modificaciones legislativas que correspondieron poco con las variables identificadas o definidas como determinantes de la institucionalización, o incluso, la hicieron más compleja en su instrumentación para los propios Sujetos Obligados.

Particularmente, consideramos que la reforma que abrogó la ley del 10 de junio de 2008 y que dio origen a la publicación de la tercera ley del 25 de septiembre de 2012, supuso un punto de inflexión en el equilibrio mantenido en el sistema, lo que derivó de su rompimiento. Esto se constata, al analizarse la propuesta de iniciativa de ley presentada por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en la se propusieron modificaciones importantes y que a la postre derivarían en una de las reformas más significativas en términos de la instrumentación de la política pública. Derivado de ello, se eliminaron supuestos de clasificación de la información, se condicionó a que el Consejo General del órgano garante validara los Acuerdos de Clasificación emitidos por los sujetos obligados, se redujo considerablemente el periodo de clasificación de la información a cinco años con posibilidad de prorrogarse a tres años más, se redujeron los plazos de respuesta al ciudadano de manera significativa, al pasar de 15 días, más 10 de ampliación (25 días en total); a 5 días, más 3 de ampliación (8 días en total), y se adicionaron rubros de información pública de oficio.

Recordando la teoría sobre las maneras en cómo las instituciones pueden surgir, la política de transparencia en Guanajuato tuvo un proceso en el que predominó la intención deliberada (por parte de agentes en búsqueda de algún objetivo), aunque también por accidente (derivado de las modificaciones constitucionales o de normatividad complementaria) lo que motivaron los cambios



ya referidos en este trabajo. Lo anterior, corrobora –para este caso- la tesis de Goodin en el sentido de que “todo cambio social involucra una combinación de los tres elementos, teniendo la intencionalidad un rol mucho más central con relación a los cambios sociales e institucionales” (1996: 42). Asimismo, es aceptable referir como válido el enfoque y condiciones que prevé la racionalidad limitada (“la política de salir del paso”) si se considera que, como bien señalaron Simon y March (1958), el contexto de la definición de la política de transparencia en el estado se caracterizó en mayor o menor medida por un problema mal planteado, así como de información inexacta o incompleta acerca de las alternativas de modificación o ajuste (y sus implicaciones), principalmente.

No obstante lo anterior, es posible señalar la existencia de condiciones para la cooperación de los actores políticos durante el proceso de formación de la política. Lo anterior, en la consideración de que no se identificaron posturas encontradas o no resueltas, las cuáles hayan intervenido en la aprobación de las reformas y publicación de leyes respectivas, lo que evidencia un contexto y sistema propicio a los acuerdos y la cooperación. Es posible que lo anterior, esté vinculado con una serie de condiciones y características (Spiller y Tomassi, 2003) relacionadas con la institucionalización de los partidos políticos locales, la capacidad de la legislatura para elaborar políticas, el fortalecimiento del órganos jurisdiccionales local en la materia (IACIP) y una administración pública estatal “madura”.

Un aspecto relevante derivado del estudio se refiere al hecho de que conforme al diseño de investigación, los resultados no manifestaron la existencia de actuaciones o aspectos informales (no prescritos y practicados) relevantes o significativos que sean fueran de práctica común o recurrente al interior de los Sujetos Obligados y que hayan podido afectar –de manera importante- los resultados de la política.

Finalmente, considerando a la política de transparencia como un producto “más maduro” y que se ha venido construyendo en el marco de escenarios de

constante cambio, es válido referirla como producto de un proceso histórico reciente de recontextualización, lo que significa que “las políticas no se producen nunca en unidades cerradas o determinísticas, sino en unidades abiertas cuyos intereses, tensiones y conflictos están en permanente transformación” (Medellín, 2004).

Esta característica del contexto en el que producen las políticas, puede observarse incluso actualmente al advertirse las tensiones y conflictos que las reformas últimas han generado al aparato administrativo (Sujetos Obligados) obligado a instrumentarla. Se trata como bien señala Medellín, de un escenario complejo, revuelto y difuso, donde emergen confrontaciones entre instancias al interior de los sujetos obligados, lo que significa una dinámica de confrontación política entre agentes, agencias y discursos, lo que da pie a fragmentaciones institucionales, atomización de las decisiones, y la usurpación y superposición de funciones.

4.2.4. Identificación de actores en la construcción de la política de transparencia.

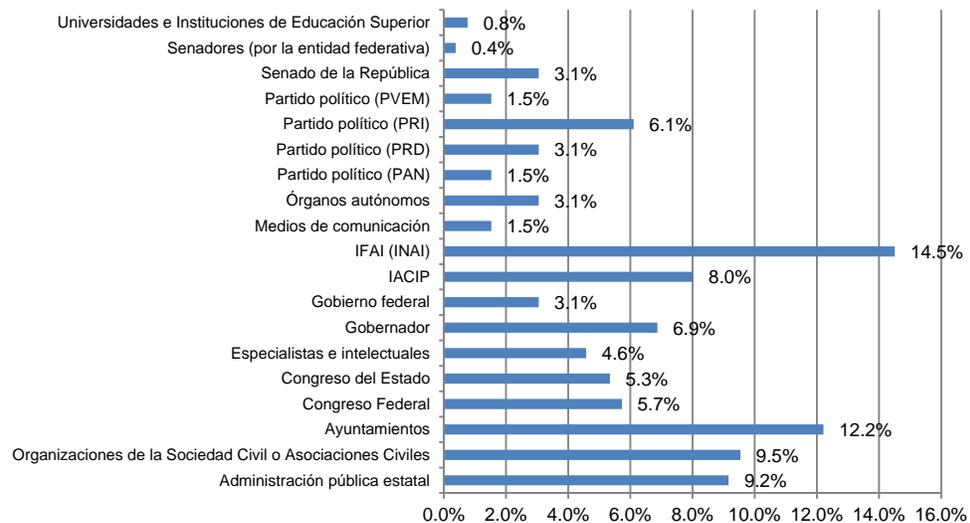
Con el objetivo de identificar a los actores de la transparencia en la entidad, decidimos realizar un análisis de notas en medios digitales de comunicación buscando identificar aquellos actores⁵⁵ que a través de posturas mediáticas se han manifestado con relación a la transparencia, de tal manera que pudieran ejercer cierta influencia en el proceso de formación de la política.

Para esto último, consideramos las notas periodísticas en materia de transparencia –y acceso a la información- de los principales periódicos con mayor

⁵⁵ Con ello, buscamos identificar frecuencias (de sus planteamientos o demandas) como una aproximación a la *capacidad de insistencia* que los actores relacionados con la política pueden ejercer en un momento determinado. Al respecto, un elemento derivado de lo anterior, implicaría que la *capacidad de incidencia*⁵⁵ -afectación del actor sobre la política- provendría de su *capacidad de insistencia*, lo que correspondería a analizar cuántas y cuáles de las propuestas o demandas planteadas por alguno de los actores fueron consideradas o incorporadas en los distintos procesos de modificación o reforma de la ley en la materia (situación fuera del alcance de esta tesis, pero que por sí mismo reviste interés).

presencia en internet y mayor cobertura e influencia⁵⁶ en la población⁵⁷, buscando tener elementos relativos a actores, posturas y mensajes en torno a la transparencia. El ejercicio se enmarcó en el análisis de contenido como técnica de investigación cuya finalidad es “la descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de la comunicación” (Martín, 2014). Los resultados⁵⁸ de los registros (frecuencias) identificados se presentan a continuación:

Gráfico 2. Actores y posturas sobre transparencia 2003-2016



Fuente: Elaboración propia, 2016.

De acuerdo con los registros identificados, los actores más activos -con relación a las posturas o manifestaciones expresadas en torno a la política de transparencia- fueron el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (anteriormente IFAI, hoy INAI) con 14.5% de las notas,

⁵⁶ Medido a través del tiraje y circulación, así como visitas a sus portales de internet.

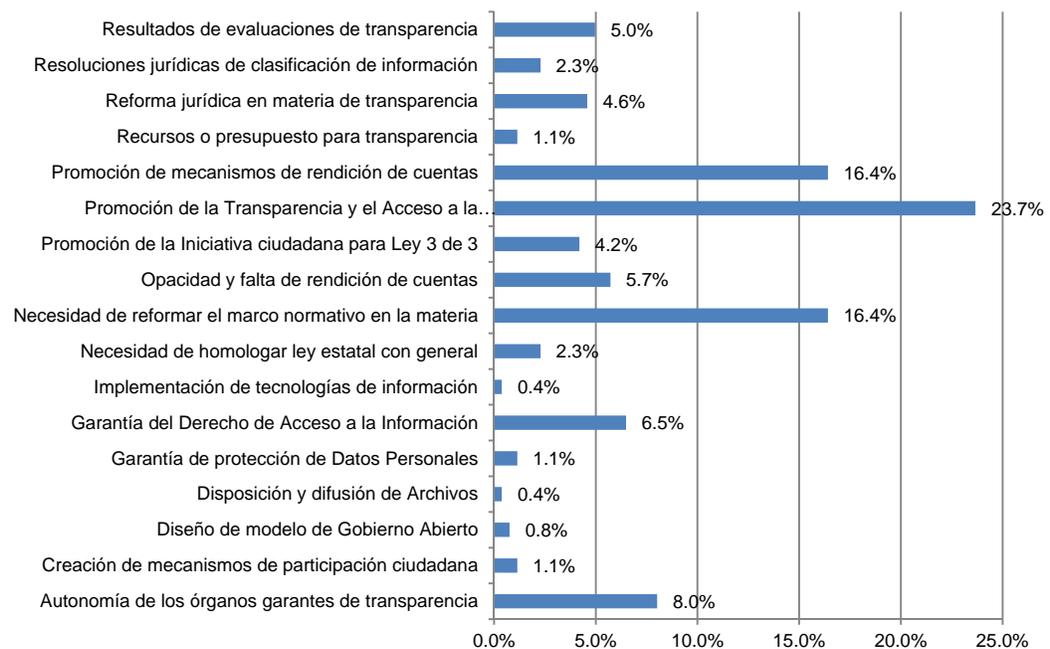
⁵⁷ Los medios de comunicación consultados fueron: 1) Periódico Correo, 2) Periódico A. M., 3) El Sol del Bajío, y 4) Portal de noticias Zona Franca. Tres de los cuatro medios considerados tienen una cobertura territorial por encima del 90% de los municipios en el estado.

⁵⁸ La evidencia en notas en los medios de comunicación consultados tuvo registros únicamente a partir de 2011. Se identificaron 262 notas.

seguido de los Ayuntamientos con un 12.2%; posteriormente las Organizaciones de la Sociedad Civil o Asociaciones Civiles con 9.5%, y la Administración Pública Estatal con 9.2% de las notas reflejadas en los medios. Estos con el 53,1% (139) de las notas identificadas en el periodo.

Los actores menos activos, fueron los Senadores de la entidad con un 0.4%, seguido de las Universidades e Instituciones de Educación Superior con un 0.85%. Un aspecto a resaltar con relación al actor partido político, es que la oposición en el estado, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue el más activo en notas con 6.1%, mientras que el partido gobernante Partido Acción Nacional (PAN) tuvo el menor registro con 1.5% de las notas.

Gráfico 3. Demandas en materia de transparencia según los actores (2003-2016)



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Con relación a las demandas más referidas en el periodo analizado, las más recurrentes se relacionaron con promover la transparencia y el (derecho de) acceso a la información con 23.7%, seguido de la promoción de mecanismos de rendición de cuentas, y la necesidad de reformar el marco normativo en la materia⁵⁹, ambos con 16.4% de las notas registradas.

Las demandas menos referidas fueron las relativas a implementación de tecnologías de información y la disposición y difusión de archivos, ambas con 0.4%; seguido del diseño de gobierno abierto con un 0.8%.

4.2.5. Institucionalización de la política de transparencia en Guanajuato.

Con relación a la institucionalización, buscamos evaluar la existencia o presencia de algunas de sus dimensiones y características a través de la aplicación de una encuesta a los titulares de los Sujetos Obligados buscando aproximar el grado o nivel de institucionalización. Lo anterior, conforme a la teoría revisada con relación a la transparencia, el análisis de la evolución normativa local, así como a las metodologías de evaluación existentes.

Tabla 7. Elementos de soporte de la política de transparencia

Elementos de soporte de la política de transparencia
Normatividad (base normativa)
Cumplimiento en la publicación de información pública de oficio u Obligaciones de Transparencia -general y específica-
Procedimientos tutelados y formalizados -respuestas a solicitudes de información-
Capacidades institucionales -competencias, conocimientos, valores y hábitos en y de la organización-
Recursos humanos, organización, tecnología y presupuesto

⁵⁹ Sin precisarse algún aspecto en particular.

Rendición de cuentas
Evaluación de resultados
Apertura
Disponibilidad
Accesibilidad
Oportunidad
Documentación -comprobación-
Verificabilidad
Datos abiertos
Colaboración
Participación

Fuente. Elaboración propia, 2016.

La encuesta⁶⁰ diseñada para validar la condición de los elementos de soporte identificados la transparencia y su institucionalización derivó en la integración de un conjunto de preguntas estructuradas en relación a cinco dimensiones definidas para una mejor integración de los elementos a evaluar, cuyas respuestas categóricas permitieron aproximar la condición de institucionalización. La encuesta fue remitida al total de los Sujetos Obligados en la entidad conforme al cuadro siguiente:

Tabla 8. Categorías de Sujetos Obligados encuestados.

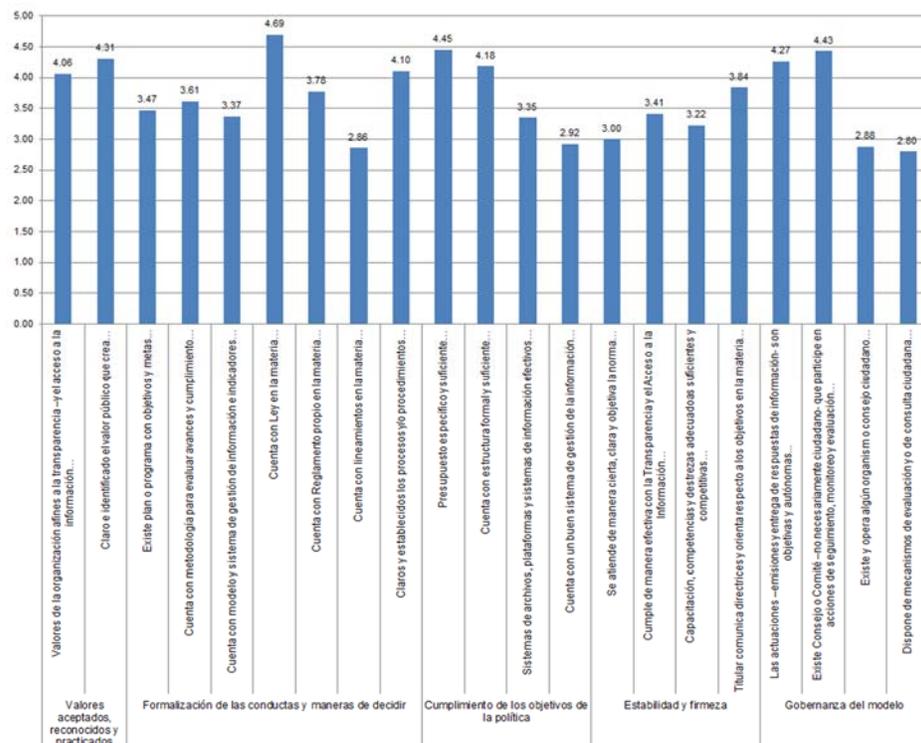
Categoría de Sujeto Obligado	Sujetos obligados	Respondieron encuesta	%
Poder Ejecutivo	1	1	100%
Poder Legislativo	1	1	100%
Poder Judicial	1	1	100%
Ayuntamientos	46	41	89%
Órganos autónomos	6	5	83%
Otros Sujetos Obligados	2	0	0%
Total	57	49	86%

Fuente: Elaboración propia, 2016.

⁶⁰ “Encuesta sobre la institucionalización de la política pública de transparencia en Guanajuato”, publicada en los sitios http://transparencia.guanajuato.gob.mx/encuesta_transparencia.php, y <https://adlamrense.typeform.com/to/gajHpc>, durante el periodo de 25 de julio al 8 de agosto de 2016 con apoyo del Instituto de Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato (IACIP).

El resultado obtenido de la encuesta aplicada a los distintos Sujetos Obligados arrojó como resultado un valor medio de 3.67 de las 21 variables analizadas, lo que refiere a que la condición general de la política pública de transparencia en el estado se encuentra en nivel o grado medio de desarrollo, situación que refiere a procesos de construcción, fortalecimiento y/o formalización no consolidados sobre alguna(s) de la(s) variable(s) incidentes en la condición.

Gráfico 4. Categorías y factores de institucionalización de la transparencia



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Con relación a ello, las variables o elementos por encima del valor promedio, las cuáles pueden considerarse como las **más institucionalizadas**, correspondieron a 10, siendo éstas las siguientes: 1) Valores de la organización afines a la transparencia –y el acceso a la información, 2) Claro e identificado el valor público que crea, 3) Cuenta con Ley en la materia, 4) Cuenta con Reglamento propio en la

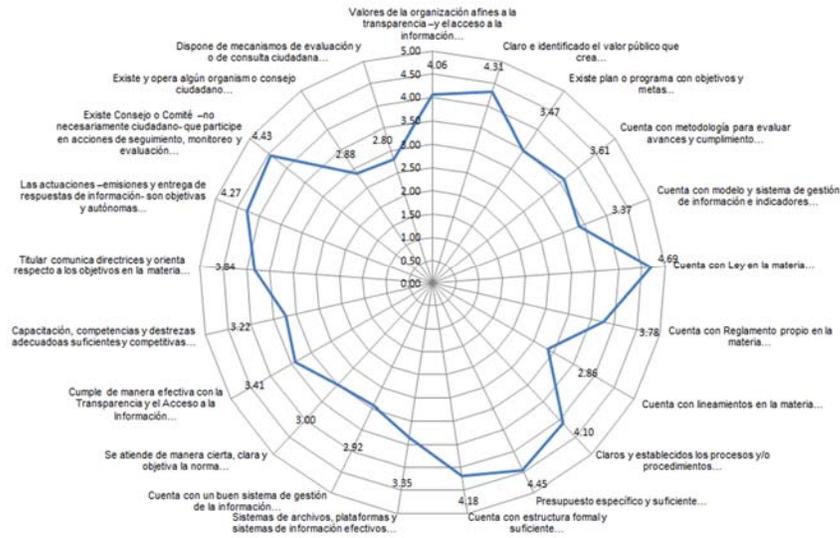


Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

materia, 5) y establecidos los procesos y/o procedimientos, 6) Presupuesto específico y suficiente, 7) Cuenta con estructura formal y suficiente, 8) Titular comunica directrices y orienta respecto a los objetivos en la materia, 9) Las actuaciones –emisiones y entrega de respuestas de información- son objetivas y autónomas, 10) Existe Consejo o Comité –no necesariamente ciudadano- que participe en acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación.

El resto de las variables (11) resultaron con valores por debajo de la media, pudiéndose considerar como las **menos institucionalizadas** las siguientes: 1) Existe plan o programa con objetivos y metas, 2) Cuenta con metodología para evaluar avances y cumplimiento, 3) Cuenta con modelo y sistema de gestión de información e indicadores, 4) Cuenta con lineamientos en la materia, 5) Sistemas de archivos, plataformas y sistemas de información efectivos, 6) Cuenta con un buen sistema de gestión de la información, 7) Se atiende de manera cierta, clara y objetiva la norma, 8) Cumple de manera efectiva con la Transparencia y el Acceso a la Información, 9) Capacitación, competencias y destrezas adecuadas suficientes y competitivas, 10) Existe y opera algún organismo consejo ciudadano, y 11) Dispone de mecanismos de evaluación y o de consulta ciudadana.

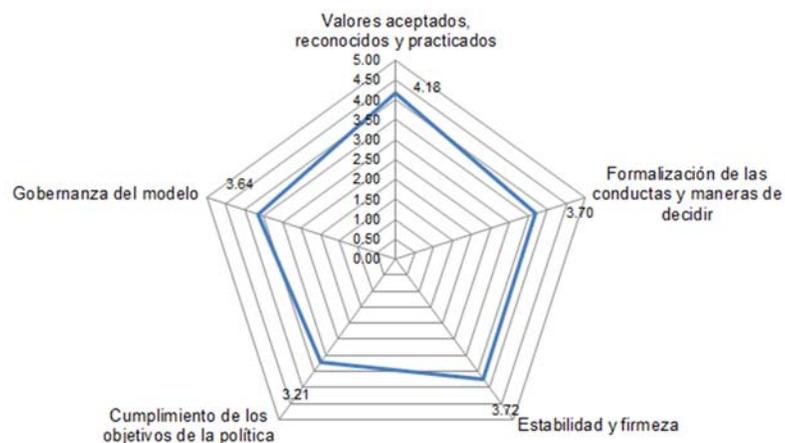
Gráfico 5. Elementos de institucionalización de la transparencia.



Fuente: Elaboración propia, 2016.

De los resultados se advierte una alta heterogeneidad en los valores correspondientes a las variables y dimensiones que construyen -desde nuestra consideración- la institucionalidad de la política. Para las cinco dimensiones evaluadas se observa lo siguiente:

Gráfico 6. Dimensiones de institucionalización de la política de transparencia



Fuente: Elaboración propia, 2016.



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

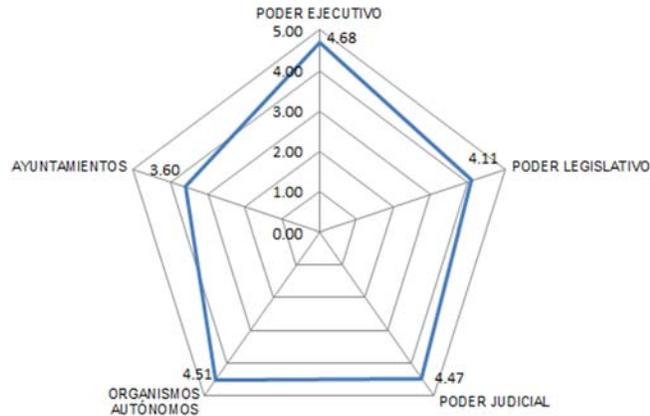
De acuerdo con los anteriores valores, la **dimensión más institucionalizada** corresponde a la de Valores aceptados, reconocidos y practicados con 4.18 puntos, mientras que la dimensión menos institucionalizada corresponde al Cumplimiento de los objetivos de la política con 3.21 puntos.

La dimensión de Valores aceptados, reconocidos y practicados refiere a la existencia de criterios y pautas reconocidos como esenciales para el sistema u organización, los cuáles son de conocimiento, aceptación e aplicación común través del actuar y decidir de los miembros; mientras que la dimensión de Cumplimiento de los objetivos de la política, refiere a la capacidad de influir de manera determinante en los objetivos estratégicos del sistema u organización.

En otras palabras, los Sujetos Obligados consideran que los valores de su organización son afines a la transparencia –y el acceso a la información- de manera aceptable, y la identificación y reconocimiento del valor público creados a través de la transparencia gubernamental son reconocidos y practicados de manera regular. Por el contrario, refieren que las variables relacionadas con presupuesto específico y suficiente, estructura formal y suficiente, un buen sistema de organización de archivos, de plataformas y sistemas de información interoperables inciden de manera importante en el cumplimiento de los objetivos de la política.

Con relación a la institucionalización en los Sujetos Obligados, los resultados se resumen en el siguiente gráfico:

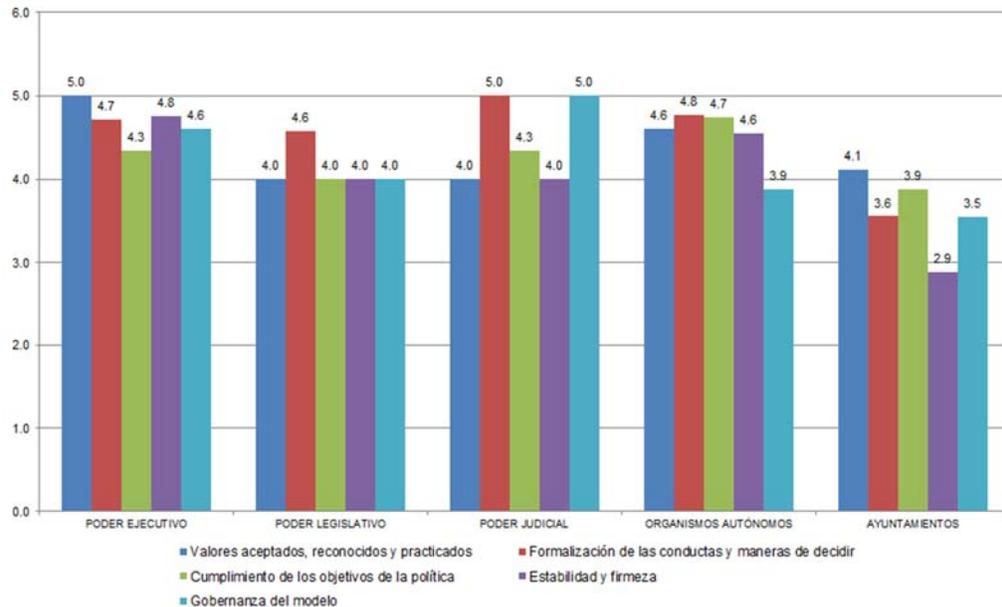
Gráfico 7. Dimensiones de la institucionalización en los Sujetos Obligados



Fuente: Elaboración propia, 2016.

El Sujeto Obligado que -de acuerdo a la encuesta- presenta una mayor condición de institucionalización conforme a las dimensiones y variables analizadas, es el Poder Ejecutivo con un valor de 4.68 puntos (sobre un máximo de 5), mientras que los Ayuntamientos tienen la menor condición de institucionalización con un valor de 3.60 puntos. Para el resto de los Sujetos Obligados, Organismos Autónomos, Poder Judicial y Poder Legislativo, se tuvieron los siguientes valores 4.51, 4.47 y 4.11 respectivamente.

Gráfico 8. Institucionalización de la transparencia en los Sujetos Obligados



Fuente: Elaboración propia, 2016.

Al interior de las categorías de los Sujetos Obligados, los resultados refieren grados o niveles de institucionalización diversa.

Por un lado, en el Poder Ejecutivo se percibe a la dimensión del Cumplimiento de los objetivos de la política como la menos institucionalizada -esto, aun cuando tiene un valor similar al del Poder Judicial y superior al resto de Sujetos Obligados identificados-, vinculada con las variables de atención cierta, clara y objetiva de la norma en la materia, así como la capacitación, competencias y destrezas que los funcionarios debieran tener en la materia. El resto de las dimensiones adquieren valores muy satisfactorios, haciendo referencia a una efectiva institucionalización de la política en este sujeto obligado.

Respecto al Poder Legislativo, presentan valores similares con relación a 4 de las 5 dimensiones, ubicándose en 4 puntos. La dimensión más alta corresponde a la de Formalización de las conductas y maneras de decidir, relacionada con la



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

existencia de normas, procedimientos, sistemas, etc. que regulan los mecanismos de actuar; lo cual soporta de manera importante el grado de institucionalización de la política en este Sujeto Obligado.

Con relación al Poder Judicial, las dimensiones más altas corresponden a Formalización de las conductas y maneras de decidir y la Gobernanza del modelo, ambas con 5 puntos; tendiendo las dimensiones de Valores aceptados, reconocidos y practicados, Cumplimiento de los objetivos de la política y Estabilidad y firmeza, los puntajes de 4.0, 4.3 y 4.0 respectivamente, lo cual también da cuenta de una satisfactoria institucionalización de la política de transparencia al interior del Sujeto Obligado.

Respecto a los organismos autónomos, estos presentaron puntajes altos en 4 de las 5 dimensiones, Valores aceptados, reconocidos y practicados con 4.6, Formalización de las conductas y maneras de decidir con 4.8, Cumplimiento de los objetivos de la política con 4.7, y Estabilidad y firmeza con 4.6; finalmente, la dimensión de Gobernanza del modelo con 3.9 puntos. Lo anterior, refiere de una aceptable institucionalización al interior del sujeto obligado.

Finalmente, la categoría de Ayuntamientos es la que mostró el menor grado o nivel de institucionalización de entre todas las categorías. La dimensión más desarrollada correspondió a la de Valores aceptados, reconocidos y practicados con 4.1, resultando el resto de las dimensiones con valores bajos, teniendo las dimensiones de Formalización de las conductas y maneras de decidir con 3.6, Cumplimiento de los objetivos de la política con 3.9, Estabilidad y firmeza con 2.9; y finalmente, la dimensión de Gobernanza del modelo con 3.5 puntos. Lo anterior, refiere de una baja institucionalización al interior del sujeto obligado.

Bajo estas consideraciones, estimamos que la institucionalización reflejada en la entidad al interior de cada uno de los sujetos obligados cumple con las características necesarias (Goodin, 1996) en el sentido de que: a) deriva de un



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

consenso, b) es repetitiva, c) se encuentra predominantemente formalizada, d) es relativamente estable en el tiempo, y e) es factor de estabilidad del sistema; lo cual permite considerar y afirmar que el sistema de transparencia en Guanajuato tiene un nivel de institucionalización satisfactorio.



CAPÍTULO V. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

5.1. Hallazgos, Conclusiones y Recomendaciones

Referimos este breve apartado con la honesta intención de compartir los resultados a los que llegamos derivados del desarrollo del presente estudio.

5.1.1. Hallazgos

Con relación a los **hallazgos**, referimos los siguientes:

Primero, derivado del análisis, durante el periodo analizado (2003-2016) identificamos la existencia de esfuerzos institucionales tendientes a construir un sistema orientado a la transparencia. Esto se relaciona con la transitividad y evolución positiva –así lo consideramos- que la ley y el sistema han tenido y que dan cuenta de un fortalecimiento de varios de los elementos del sistema, principalmente normativo e instrumental (por ejemplo, la obligatoriedad y aumento de rubros de transparencia, la disminución de plazos de respuesta al ciudadano, el fortalecimiento del órgano garante local IACIP, principalmente).

Segundo, ha sido revelador tener constancia de la baja participación de actores potencial o eventualmente con capacidad de enriquecer las políticas públicas, principalmente en esta materia. Lo anterior, puede tener varias lecturas (por ejemplo, la cultura cívica-democrática de la población en general, la estructura de poder y su ejercicio, los mecanismos institucionales de participación, el desinterés ciudadano, etc.); sin embargo, más allá de ello, es indispensable que nuevos diseños e intervenciones consideren incrementar la cantidad y calidad de los mecanismos y espacios de interacción entre la multiplicidad de actores identificados como participantes en los procesos de construcción de políticas públicas, particularmente de transparencia.

Tercero, en la consideración de los resultados obtenidos, consideramos que el ambiente actual en el que se desarrolla e implementa la política de transparencia es propicio a la colaboración⁶¹. Esto es altamente significativo toda vez que este tipo de ambientes favorecen –únicamente hasta cierto punto- los acuerdos, la institucionalización y el desarrollo de políticas. Aun cuando esto es favorable, también hay que señalar que ambientes demasiado “tersos” de las políticas pudieran sugerir una concentración del ejercicio del poder, situación que por lo general tiende a desvirtuar la práctica política sana, o una baja o nula competitividad política entre los actores del sistema. Al respecto, ninguna de las dos es deseable.

5.1.2. Conclusiones

Con relación a las **conclusiones**, puede advertirse que el sistema o modelo de transparencia en Guanajuato durante el periodo 2003-2016 tuvo las siguientes características:

- a) Sistema o ambiente local con pocos actores⁶². El sistema o ambiente local de la transparencia está integrado por pocos actores, predominantes, lo cual refiere a la existencia de mercados concentrados de políticas, que pueden operar incluso como cárteles estableciendo decisiones de política sub óptimas. Esto manifiesta la existencia de un déficit de participación, dónde el actor organizaciones sociales tiene poca presencia, y por consiguiente, poca participación. Esto, podría suponer un área de oportunidad para generar

⁶¹ Lo anterior, en la consideración de que no se identificaron posturas encontradas o no resueltas, las cuáles hayan intervenido en la aprobación de las reformas y publicación de leyes respectivas, lo que evidencia un contexto y sistema “amigable” o propicio para la existencia de equilibrios del sistema (acuerdos y cooperación), dónde por un lado exista flexibilidad para ajustar y modificar en función de objetivos de política y de agendas gubernamentales, pero también conforme al grado de estabilidad y firmeza que requiere todo sistema para operar de manera efectiva.

⁶² Esta idea se corrobora al revisar el registro estatal de organizaciones sociales, en el que no se encuentran referidas o inscritas ninguna organización social que de manera expresa tenga su campo de activismo en la transparencia gubernamental, siendo que durante el proceso de institucionalización de la política de transparencia en Guanajuato se identificó la baja -o casi nula- participación de actores y organizaciones sociales en la conformación y construcción de la agenda en materia de transparencia.



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

incentivos para desarrollar ambientes más competitivos a través de la interacción con actores diversos, incluidos los sociales con interés en el tema.

No obstante lo anterior, es posible que al existir pocos actores relacionados o con interés en la política de transparencia, sea más fácil lograr el acuerdo (evitar el conflicto y por ende no romper el equilibrio del sistema); mientras mayor sea la suma de actores relacionados con la propuesta en discusión, es posible que mayores sean los costos de transacción para lograr consensos y equilibrios.

- b) Sistema o ambiente local en formación y desarrollo. En general, la institucionalización de la política, habiendo observado tanto el proceso como la condición (dimensiones y variables que desde nuestra óptica la conforman), demuestran que se encuentra en estado de formación o construcción. Con base en ello, es necesario avanzar aún más en ejercicios que permitan no sólo el perfeccionamiento de la norma y los marcos legales de actuación –esto no significa necesariamente estandarizar reglas del juego- sino sobre todo, pensar y desarrollar a nivel de estratégicas y acciones que mejoren la instrumentación de la política, como por ejemplo la formalización de las estructuras administrativas y humanas, la dotación de presupuestos suficientes, la capacitación y desarrollo de destrezas y habilidades en el tema y la incorporación de tecnologías y sistemas de soporte que permitan hacer interoperables las distintas herramientas en los que se contiene, administra, reguarda, procesa y produce información al interior de los sujetos obligados.
- c) Sistema o ambiente local predominantemente formal. Cabe señalarse que conforme al diseño de investigación, los análisis realizados y los resultados, no se manifiesta la existencia de actuaciones o aspectos informales relevantes o significativos que sean de práctica común o recurrente al interior de los Sujetos Obligados y que puedan afectar los resultados de la política.

- d) Desarticulación (parcial) entre el modelo y las metodologías externas existentes. Una premisa válida con relación al tema y problema de investigación relaciona el grado o nivel de institucionalización con los resultados de la política. Lo anterior, -en el marco de la investigación realizada- para el caso de Guanajuato y con las metodologías diseñadas y aplicadas en su momento, sugiere no tener correspondencia estricta entre el grado o nivel de institucionalización y resultados; ello muy posiblemente se debe a que las propias metodologías no empatan fiel y plenamente con el diseño de la política. Esta situación se manifiesta al observar que los resultados de las distintas evaluaciones discrepan con el nivel o grado de institucionalización encontrado en los Sujetos Obligados; por ejemplo, aun teniéndose un nivel o grado de institucionalización alto (Poder Ejecutivo), los resultados de las metodologías refieren niveles medios en los resultados de acuerdo con algunas evaluaciones en la materia.

Cabe referir como un elemento agravante el hecho de que una buena parte de los Sujetos Obligados en Guanajuato carece una política integral “robusta” de gestión de archivos que reduzca la discrecionalidad con que se administran y gestionan los sistemas de archivos y de información, situación que podría abonar a la explicación de la heterogeneidad de los resultados en materia de transparencia y acceso a la información.

- e) Condiciones para la cooperación y el acuerdo. Finalmente, es posible señalar la existencia de condiciones para la cooperación de los actores políticos durante el proceso de construcción (formación) de la institucionalización de la política. Lo anterior, en la consideración de que no se identificaron posturas encontradas o no resueltas, las cuáles hayan intervenido en la aprobación de las reformas y publicación de leyes respectivas, lo que evidencia un contexto y sistema “amigable” o propicio para la existencia de equilibrios del sistema (acuerdos y cooperación), dónde por un lado exista flexibilidad para ajustar y



modificar en función de objetivos de política y de agendas gubernamentales, pero también conforme al grado de estabilidad y firmeza que requiere todo sistema para operar de manera efectiva.

5.1.3. Recomendaciones

Finalmente, nos permitimos sugerir una serie de **recomendaciones** las cuáles pudieran incorporarse en una agenda para la institucionalización de la transparencia. Insistimos que la institucionalización es un proceso y una condición de equilibrio, asociado a mejores políticas públicas y a mejores resultados. Un paso importante en la agenda consistiría en avanzar en el estudio de los procesos de institucionalización. Buscando colaborar en lo anterior, hacemos las siguientes recomendaciones:

Primera, integrar dentro de la política y el sistema de transparencia un modelo de gestión de archivos que reduzca la discrecionalidad con que se administran y gestionan los sistemas de archivos y de información, situación que podría abonar a evitar la alta heterogeneidad en los resultados de los distintos Sujetos Obligados.

Segunda, fortalecer la base normativa de la política desde un enfoque y perspectiva sistémica. La conformación de un sistema no es tal sólo por la existencia de sus partes, sino por el grado de interconectividad que presenta.

Tercera, es indispensable repensar la gestión pública desde la transparencia. Buscar romper el paradigma del control y de la información como un bien propio del burócrata, interviniendo y modificando los procesos y pautas de la gestión pública, y de la organización de la información. Traducir estos aspectos en normas que produzcan rutinas. Cambiar pautas de comportamiento en las que se privilegie la documentación de los actos de gobierno y la apertura del



quehacer institucional. Esto supone la creación y fortalecimiento de capacidades y habilidades en el funcionario.

Cuarta, cambiar la forma de procesar y documentar las decisiones públicas. Que los procesos decisorios sean registrados y documentados para que puedan ser accesibles a la consulta pública. Un derecho de todos: que todos lo conozcan y aprendan a usarlo.

Quinta, crear canales de vinculación interinstitucional que permitan construir y fortalecer actores fuera de las instituciones gubernamentales. La participación de organismos de la sociedad civil y los ciudadanos son fundamentales para construir un modelo de gobernanza y un sistema efectivo orientado a la transparencia.

En general, el reto general consiste en avanzar en la especificación tanto de los mecanismos por los cuales procesos de *policymaking* más institucionalizados llevan a mejores resultados.



ANEXO 1

Sujetos Obligados en materia de transparencia y acceso a la información 2003-2016

Poderes en el estado	
1.	Poder Ejecutivo
2.	Poder Judicial
3.	Poder Legislativo
Ayuntamientos	
4.	Abasolo
5.	Acámbaro
6.	Apaseo el Alto
7.	Apaseo el Grande
8.	Atarjea
9.	Celaya
10.	Comonfort
11.	Coroneo
12.	Cortazar
13.	Cuerámara
14.	Doctor Mora
15.	Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional
16.	Guanajuato
17.	Huanímaro
18.	Irapuato
19.	Jaral del Progreso
20.	Jerécuaro
21.	León
22.	Manuel Doblado
23.	Moroleón
24.	Ocampo
25.	Pénjamo



26. Pueblo Nuevo
27. Purísima del Rincón
28. Romita
29. Salamanca
30. Salvatierra
31. San Diego de la Unión
32. San Felipe
33. San Francisco del Rincón
34. San José Iturbide
35. San Luis de la Paz
36. San Miguel de Allende
37. Santa Catarina
38. Santa Cruz de Juventino Rosas
39. Santiago Maravatío
40. Silao
41. Tarandacuao
42. Tarimoro
43. Tierra Blanca
44. Uriangato
45. Valle de Santiago
46. Victoria
47. Villagrán
48. Xichú
49. Yuriria
Órganos autónomos
50. Instituto de Acceso a la Información Pública
51. Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
52. Procuraduría de los Derechos Humanos



53. Universidad de Guanajuato
54. Tribunal de lo Contencioso Administrativo
55. Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato
Otros Sujetos obligados
56. SAPAL (Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de León)
57. SIMAPAG (Sistema Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guanajuato)

ANEXO 2

Relación de notas periodísticas identificadas en medios de comunicación electrónicos con
circulación local y regional (2003 - 4 de Mayo de 2016)

Noticiero: Zona Franca (Portal de noticias)	
2011/02/16_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/acceso-a-la-informacion-y-transparencia-una-reforma-pendiente/
2011/04/11_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/autonomia-en-los-organos-de-transparencia/
2011/04/12_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/a-favor-de-reducir-tiempos-de-respuesta-iacip-2/
2011/06/21_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/san-miguel-de-allende-municipio-transparente/
2011/06/22_ZONA_Guanajuato_Postura	http://zonafranca.mx/transparencia-y-negocios-ilicitos-doble-moral-del-pan-pri/
2011/11/15_ZONA_Guanajuato_Postura	http://zonafranca.mx/sin-avances-en-guanajuato-en-rendicion-de-cuentas-miguel-angel-chico-herrera/
2011/11/25_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/corredor-industrial-reprobado-en-materia-de-transparencia-salamanca-encabeza-la-lista/
2012/02/15_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/el-infodf-un-ejemplo/
2012/05/04_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/transparencia-y-rendicion-de-cuentas-pide-miguel-marquez-a-proxima-legislatura/
2012/09/11_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/dio-scjn-resolucion-satisfactoria-a-solicitudes-de-informacion/
2012/09/13_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/aprueba-congreso-del-estado-ley-de-acceso-a-la-informacion/
2012/09/19_ZONA_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/los-estados-deben-ser-supervisados-por-el-ifai-alonso-lujambio/
2012/09/19_Zona_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/juan-ramon-de-la-fuente-pide-al-poder-ejecutivo-saque-las-manos-de-ifai/
2012/10/03_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/advierte-isabel-tinoco-que-transparentara-todas-las-dependencias-inicia-investigacion-en-obra-publica/
2012/10/19_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/organo-de-fiscalizacion-de-guanajuato-carece-de-autonomia-constitucional-senado/
2012/10/25_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/miguel-marquez-marquez-debera-informar-los-detalles-de-su-viaje-al-extranjero-presidente-del-iacip/
2012/10/28_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/la-ley-de-contabilidad-transparenta-los-recursos-publicos-y-castiga-la-corrupcion/
2012/11/20_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/tienen-migrantes-derecho-al-acceso-de-informacion/
2012/12/19_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/recibe-ifai-mas-de-124-mil-solicitudes-de-informacion-en-2012/



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

2013/01/05_ZONA_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/llama-barbosa-a-transparentar-finanzas-en-municipios/
2013/01/23_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/piden-transparentar-decisiones-en-el-ifai/
2013/01/23_ZONA	http://zonafranca.mx/que-transparentes/
27/01/23_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/ifai-registra-68-millones-de-consultas-en-cinco-anos/
2013/01/29_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/miguel-marquez-presentara-iniciativa-para-que-iacip-sea-autonomo/
2013/01/30_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/acceso-a-la-informacion-una-homologacion-urgente/
2013/02/07_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/determina-ifai-que-el-titulo-academico-es-informacion-confidencial/
2013/02/24_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/han-sido-acatadas-mas-de-99-de-las-resoluciones-del-ifai/
2013/02/26_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/presenta-yulma-rocha-iniciativa-de-ley-para-trasparentar-entrega-recepcion-del-gobierno-del-estado/
2013/05/01_ZONA_Guanajuato_Postura	http://zonafranca.mx/urge-en-el-estado-iniciativa-para-dar-autonomia-a-iacip-diputada-yulma-rocha/
2013/06/01_ZONA_Salamanca	http://zonafranca.mx/firman-iacip-y-municipio-de-salamanca-convenio-en-materia-de-acceso-a-la-informacion/
2013/06/02_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/cumplen-funcionarios-estatales-con-la-entrega-de-su-declaracion-patrimonial/
2013/06/19_ZONA_PurisimaDelRincon	http://zonafranca.mx/fortalecen-unidad-de-acceso-a-la-informacion-de-purisima/
2013/07/15_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/ifai-presenta-informe-de-acciones-en-materia-de-proteccion-de-datos/
2013/08/07_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/ubican-a-guanajuato-como-un-estado-que-reserva-informacion-presupuestal/
2013/08/25_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/las-reformas-al-ifai-fortalecen-la-rendicion-de-cuentas-y-el-combate-la-corrupcion/
2013/09/24_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/aprueba-comision-de-gobernacion-y-puntos-constitucionales-reformas-en-materia-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas/
2013/09/29_ZONA_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/necesario-fortalecer-leyes-que-protegen-el-derecho-a-saber-cndh/
2013/09/30_ZONA_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/acceso-a-informacion-herramienta-para-democratizar-al-pais-peschard/
2013/10/01_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/ifai-y-snte-firman-convenio-para-rendir-cuentas-2/
2013/10/03_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/dan-autonomia-al-iacip/
2013/10/04_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/ifai-y-snte-firman-convenio-para-rendir-cuentas-2/



2013/11/14_ZONA_Salvatierra	http://zonafranca.mx/firman-municipio-de-salvatierra-convenio-con-iacip-para-garantizar-acceso-la-informacion/
2013/11/21_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/organos-autonomos-impugnaran-al-ifai/
2013/11/26_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/camara-de-diputados-aprueba-reforma-constitucional-al-ifai-se-le-da-autonomia-al-instituto/
2013/11/27_ZONA_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/la-rendicion-de-cuentas-en-los-estados-sigue-en-la-opacidad-imco-nada-se-sabe-sobre-recursos-al-magisterio/
2013/11/28_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/desarrollo-de-tecnologia-impone-retos-para-protger-privacidad-ifai/
2013/12/11_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/obtienen-calificacion-reprobatoria-en-rendicion-de-cuentas-9-municipios-de-guanajuato/
2013/12/26_ZONA_Leon	http://zonafranca.mx/crece-40-por-ciento-solicitudes-de-acceso-a-la-informacion-en-leon/
2014/01/01_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/plantean-crear-sistema-nacional-de-informacion-de-programas-sociales/
2014/01/23_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/ifai-llama-a-dependencias-ampliar-criterios-de-busqueda/
2014/02/08_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/cierran-espacios-a-la-opacidad/
2014/02/13_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/prepara-ifai-proceso-de-entrega-recepcion-de-nuevo-instituto/
2014/03/07_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/comision-aprueba-reforma-para-fortalecer-acceso-a-la-informacion/
2014/04/02_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/gobierno-del-estado-eroga-casi-89-millones-por-publicidad-en-2012-oculta-la-informacion-del-gasto/
2014/04/05_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/prepara-ifai-simposio-sobre-acceso-a-la-informacion/
2014/04/23_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/aprueba-senado-acceso-a-informacion-publica-en-lenguas-indigenas/
2014/05/09_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/evaden-gobiernos-de-leon-y-estatal-ley-de-acceso-a-la-informacion/
2014/06/15_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/partidos-politicos-estan-obligados-a-dar-informacion-solicitada/
2014/06/22_ZONA_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/derecho-a-informacion-principio-fundamental-de-democracia-magistrado/
2014/06/25_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/piden-impulsar-programas-para-eficientar-la-rendicion-de-cuentas/
2014/08/29_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/ifai-actualiza-padron-de-sujetos-obligados/
2014/09/01_ZONA_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/anuncia-beltrones-acciones-para-transparentar-gasto-de-diputados/
2014/09/01_ZONA_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/opacidad-de-poderes-publicos-provoca-desconfianza-ciudadana-scnj/



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

2014/09/04_ZONA_SanJoseIturbide	http://zonafranca.mx/dan-capacitacion-del-iacip-a-funcionarios-publicos-de-san-jose-iturbide/
2014/09/14_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/propone-ifai-que-partidos-sean-sujetos-obligados-directos/
2014/09/22_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/buscan-un-congreso-mas-transparente/
2014/09/25_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/asume-pena-nieto-presidencia-de-la-alianza-para-el-gobierno-abierto/
2014/09/29_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/entrega-ifai-al-senado-propuesta-de-leyes-secundarias/
2014/10/03_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/resalta-pena-nieto-politica-para-facilitar-acceso-a-datos-publicos/
2014/10/03_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/reconoce-ifai-el-portal-social-del-gobierno-de-guanajuato/
2014/10/21_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/rendicion-de-cuentas-permite-evaluar-desempeno-de-gobiernos/
2014/10/25_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/acceso-a-informacion-ha-revolucionado-al-pais-infodf
2014/11/02_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/partidos-politicos-deben-rendir-cuentas-ifai/
2014/11/19_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/alianza-anticorrupcion-a-la-que-e-pn-se-unio-en-septiembre-reclama-ahora-rendir-cuentas/
2014/11/24_ZONA_Guanajuato_Postura	http://zonafranca.mx/la-eficiencia-del-iacip-en-duda-consejeros-en-medio-de-conflictos-de-intereses-le-restan-autonomia-sostiene-pri/
2014/11/24_ZONA_Guanajuato_Postura	http://zonafranca.mx/llama-titular-de-sedeshu-a-abrir-de-manera-plena-el-acceso-a-la-informacion-publica
2014/12/01_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/ifai-fortalece-acceso-a-la-informacion-y-la-proteccion-de-datos/
2014/12/09_ZONA_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/pide-asambleista-transparentar-patrimonio-de-servidores-publicos/
2014/12/21_ZONA_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/plantea-aureoles-reforma-para-transparentar-recursos-en-poderes/
2015/01/26_ZONA_Guanajuato_Postura	http://zonafranca.mx/miguel-marquez-dispuesto-a-hacer-publica-su-declaracion-patrimonial-invita-a-candidatos-a-que-se-sumen/
2015/01/26_ZONA_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/proponen-que-bienes-de-funcionarios-sean-publicos-por-ley/
2015/02/17_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/aborda-senado-con-el-ifai-ley-secundaria/
2015/02/24_ZONA_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/expertos-el-aparato-de-estado-presiona-por-varios-frentes-para-defender-la-opacidad/
2015/03/12_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/ley-de-transparencia-avanza-en-el-senado/
2015/04/15_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/ifai-presenta-sistema-para-evaluar-sus-propios-resultados/



2015/04/27_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/lanza-ifai-consulta-publica-sobre-modelo-de-gobierno-abierto/
2015/08/26_ZONA_Federal_Postura	http://zonafranca.mx/el-gasto-en-publicidad-oficial-es-excesivo-opaco-y-arriesga-la-pluralidad-art-19-y-fundar/
2015/11/10_ZONA_Guanajuato_Postura	http://zonafranca.mx/prd-abierto-a-la-consulta-de-datos-y-a-la-rendicion-de-cuentas-baltasar-zamudio/
2016/02/02_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/a-partir-del-5-de-mayo-habra-base-de-datos-homologados-senala-inai/
2016/02/11_ZONA_Federal_postura	http://zonafranca.mx/diputados-se-suman-a-iniciativa-ciudadana-para-ley-3-de-3/
2016/02/24_ZONA_Guanajuato_Postura	http://zonafranca.mx/lo-tranza-y-lo-enamorado-no-se-pueden-esconder-dice-marquez-respecto-iniciativa-3de3/
2016/03/17_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/firma-marquez-la-ley-3de3-decimo-gobernador-sumarse/
2016/03/24_ZONA_Federal_Academicos	http://zonafranca.mx/ley-3-de-3-es-el-piso-minimo-especialistas/
2016/03/27_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/rezaga-el-congreso-leyes-antiopacidad/
2016/04/07_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/se-prepara-prd-responder-eficiencia-la-consulta-datos-la-rendicion-cuentas/
2016/04/19_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/lanzan-senadores-la-ley-3de3-plus/
2016_04/21_ZONA_Guanajuato_Postura	http://zonafranca.mx/edgar-castro-dice-cumplira-iniciativa-tres-tres/
2016/03/31_ZONA_Federal	http://zonafranca.mx/aprueban-la-minuta-sobre-ley-federal-de-transparencia/
2016/03/30_ZONA_Leon	http://zonafranca.mx/contratos-portoss-transparencia/
201/03/14_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/anuncia-marquez-iniciativa-ley-materia-transparencia/
2016/03/09_ZONA_Guanajuato	http://zonafranca.mx/en-mayo-vence-plazo-para-concretar-reformas-que-obliguen-a-partidos-politicos-a-publicar-informacion/
Periódico: A. M.	
2016/04/13_AM_Federal	http://www.am.com.mx/2016/04/13/mexico/traban-24-estados--ley-de-transparencia-276381
2016/04/04_AM_Postura	http://www.am.com.mx/2016/04/04/irapuato/local/no-la-libra-el-estado-en-dar-transparencia-274344
2016/04/01_AM_Guanajuato	http://www.am.com.mx/2016/04/01/guanajuato/local/ser-a-gobierno-transparente-con-ciudadanos-273592
2016/03/30_AM_Guanajuato_Academico	http://www.am.com.mx/2016/03/30/local/buscan-transparencia-en-universidades-273054
2016/03/28_AM_Federal	http://www.am.com.mx/2016/03/28/mexico/urgenc-activistas-leyes-sobre-transparencia-272570
2016/03/27_AM_Federal	http://www.am.com.mx/2016/03/27/mexico/rezaga-congreso-leyes-antiopacidad-272403
2016/03/25_AM_Federal	http://www.am.com.mx/2016/03/25/mexico/inai-pide-tomar-medidas-para-protger-datos-personales-272086



2015/06/22_AM_Federal	http://www.am.com.mx/celaya/mexico/ven-en-estados-reto-para-transparencia-211713.html
2016/02/16_AM_Guanajuato	http://www.am.com.mx/2016/02/16/guanajuato/local/convenio-busca-transparencia-263270
2015/12/08_AM_Guanajuato	http://www.am.com.mx/leon/local/sube-transparencia-en-guanajuato-248337.html
2017/03/09_AM_Guanajuato	http://www.am.com.mx/2016/03/09/guanajuato/local/presentan-foro-la-transparencia-y-los-partidos-politicos-268681
2015/10/26_AM_Guanajuato	http://www.am.com.mx/leon/local/falta-transparencia-en-congreso-estatal--239014.html
2015/06/24_AM_Federal	http://www.am.com.mx/celaya/mexico/pide-inai-mas-gasto-para-transparencia-212144.html
2016/03/17_AM_Federal_Sociedad Civil	http://www.am.com.mx/2016/03/17/mexico/entregan-al-senado-291-mil-firmas-de-iniciativa-3-de-3-270604
Periódico: Correo de Guanajuato	
2014/07/01_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/pan-apoya-a-diputados-denunciantes/
2014/07/05_Correo_Federal	http://periodicocorreo.com.mx/publica-condusef-padron-oficial-de-entidades-financieras/
2014/07/27_Correo_SanFelipe_Politico	http://periodicocorreo.com.mx/obras-publicas-no-solvento-anomalias-en-la-ciclopista/
2014/07/29_Correo_Federal_Sociedad Civil	http://periodicocorreo.com.mx/empresa-8/
2014/07/30_Correo_Salvatierra_Sociedad Civil	http://periodicocorreo.com.mx/se-quejan-ciudadanos-por-irregularidades-en-obras/
2014/08/04_Correo_Irapuato_Sociedad Civil	http://periodicocorreo.com.mx/pide-obispo-claridad-en-venta-de-agua-a-pemex/
2014/08/31_Correo_Guanajuato_Politico	http://periodicocorreo.com.mx/diputados-guanajuatenses-los-mejor-pagados-del-pais/
2014/09/07_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/premian-al-portal-social-del-gobierno/
2014/08/15_Correo_Guanajuato_Politico	http://periodicocorreo.com.mx/portal-social-impulso-obtiene-segundo-lugar-en-transparencia-a-nivel-nacional/
2014/08/29_Correo_Leon	http://periodicocorreo.com.mx/como-que-hacemos-que-fiscalizamos/
2014/09/11_Correo_Guanajuato_Politico	http://periodicocorreo.com.mx/analizan-ajustes-a-la-ley-de-adquisiciones/
2014/09/22_Correo_Guanajuato_Postura Diputado	http://periodicocorreo.com.mx/responsabilidad-parlamentaria-22-septiembre-2014/
2014/09/25_Correo_Salamanca_Politico	http://periodicocorreo.com.mx/vigilara-contraloria-a-funcionarios-para-evitar-desvio-de-recursos/
2014/10/04_Correo_Salamanca	http://periodicocorreo.com.mx/alcalde-de-salamanca-debe-publicar-detalles-de-terrenos-del-c4-iacip/
2014/10/04_Correo_Irapuato_Sociedad Civil	http://periodicocorreo.com.mx/denuncian-irregularidad-en-manejo-de-pozos/



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

2014/10/03_Correo_Federal_Politico	http://periodicocorreo.com.mx/resalta-pena-nieto-politica-para-facilitar-acceso-a-datos-publicos/
2014/10/10_Correo_Salamanca	http://periodicocorreo.com.mx/falta-transparencia-municipal-regidora/
2014/10/16_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/guanajuato-reprobado-en-transparencia-imco/
2014/10/21_Correo_Yuriria	http://periodicocorreo.com.mx/buscan-sancionar-a-titular-de-organo-de-transparencia/
2014/10/24_Correo_Guanajuato_Politico	http://periodicocorreo.com.mx/propone-marquez-reduccion-del-consejo-de-acceso-a-la-informacion/
2014/10/23_Correo_Uriangato	http://periodicocorreo.com.mx/entregaran-recursos-a-bomberos-hasta-que-rindan-cuentas-alcalde/
2014/11/13_Correo_Salvatierra	http://periodicocorreo.com.mx/existen-70-quejas-en-contra-de-funcionario/
2014/11/16_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/oculta-pgje-el-numero-de-ministeriales-reprobados/
2014/11/20_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/perfil-ciudadano-en-iacip-se-pierde-asegura-marquez/
2014/11/19_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/cuestionan-los-diputados-la-terna-para-el-consejo-de-iacip/
2014/11/26_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/candidata-consejera-no-tiene-experiencia-yulma/
2014/11/25_Correo_Leon	http://periodicocorreo.com.mx/mal-canalizadas-91-de-las-solicitudes-de-informacion/
2014/11/30_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/guanajuato-capital-cae-en-transparencia/
2014/12/09_Correo_Irapuato_SociedadCivil	http://periodicocorreo.com.mx/desconfian-ciudadanos-de-la-asignacion-de-proyectos/
2014/12/10_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/llaman-profundizar-cambios/
2014/12/09_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/el-estado-pionero-en-la-rendicion-de-cuentas-marquez/
2014/12/10_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/se-comienza-remontar-deficit-de-transparencia/
2014/12/13_Correo_Irapuato	http://periodicocorreo.com.mx/en-obra-publica-nada-que-esconder-arturo-rocha/
2014/12/14_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/reducen-ingresos-para-transparencia/
2014/12/16_Correo_Federal	http://periodicocorreo.com.mx/transparencia-ifai-datos-sobre-viajes-de-sus-funcionarios/
2015/01/02_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/aspirantes-del-pri-por-pacto-de-transparencia/
2015/01/28_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/analizan-propuesta-de-transparencia/
2015/01/30_Correo_Leon_Innovacion	http://periodicocorreo.com.mx/presentan-proyecto-buzon-ciudadano/



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

2015/02/19_Correo_SanMiguel	http://periodicocorreo.com.mx/pri-bloquea-rendicion-de-cuentas-en-el-caso-quintas/
2015/02/23_Correo_Federal	http://periodicocorreo.com.mx/alertan-grupos-civiles-sobre-cambios-a-la-ley-antiopacidad/
2015/02/22_Correo_Leon_Sociedad Civil	http://periodicocorreo.com.mx/presenta-el-observatorio-ciudadano-sus-proyectos/
2015/03/16_Correo_JuventinoRosas	http://periodicocorreo.com.mx/precandidato-en-lista-negra-va-por-regiduria/
<u>2014/03/24_Correo_Guanajuato</u>	http://periodicocorreo.com.mx/los-diputados-reprueban-al-ejecutivo-en-transparencia/
2015/04/10_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/se-refuerza-iniciativa-priista-para-desaparecer-la-strc/
2015/04/13_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/ejecutivo-se-reserva-detalles-sobre-la-compra-de-tabletas/
<u>2015/04/16_Correo_Federal</u>	http://periodicocorreo.com.mx/diputados-avalan-en-lo-general-ley-de-transparencia/
2015/05/05_Correo_Federal	http://periodicocorreo.com.mx/ifai-se-transforma-en-inai-con-nuevos-retos-senala-comisionada/
2015/05/07_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/rezago-en-transparencia-y-acceso-a-la-informacion/
2015/05/12_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/solicita-el-iacip-facultades-para-sancionar/
<u>2015/05/18_Correo_Federal</u>	http://periodicocorreo.com.mx/en-marcha-el-proceso-para-mas-transparencia/
<u>2015/05/26_Correo_Uriangato</u>	http://periodicocorreo.com.mx/ahora-transparencia-orienta-a-ciudadanos/
2015/06/22_Correo_Leon_Politico	http://periodicocorreo.com.mx/lopez-santillana-quiere-traspaso-transparente/
2015/06/17_Correo_Federal	http://periodicocorreo.com.mx/multa-ifai-a-empresas-por-42-5-mdp-en-2014/
2015/07/05_Correo_Guanajuato_Politico	http://periodicocorreo.com.mx/videgaray-el-estado-debe-abrir-informacion/
2015/07/08_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/falta-coordinacion-en-organos-contralores-ofs/
<u>2014/07/08_Correo_Salamanca</u>	http://periodicocorreo.com.mx/salamanca-va-al-comite-nacional-de-transparencia/
2015/07/09_Correo_Irapuato	http://periodicocorreo.com.mx/consejo-ciudadano-sin-resultados-dice-regidor/
2015/07/09_Correo_Leon	http://periodicocorreo.com.mx/datos-del-subsemun-no-están-en-web-estatal/
<u>2015/08/15_Correo_Leon</u>	http://periodicocorreo.com.mx/reprueba-leon-el-indice-municipal-presupuestal/
2015/08/17_Correo_Guanajuato_Academico	http://periodicocorreo.com.mx/nace-el-observatorio-ciudadano/
2015/08/21_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/opacidad-en-14-de-los-46-municipios/



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

2015/08/26_Correo_Salamanca	http://periodicocorreo.com.mx/busca-el-municipio-revertir-su-imagen-de-poca-transparencia/
2015/08/29_Correo_Federal	http://periodicocorreo.com.mx/crean-comision-anticorrupcion-en-el-pan/
2015/09/02_Correo_Guanajuato_Academico	http://periodicocorreo.com.mx/aumento-al-transporte-decision-de-proximo-ayuntamiento-ocg/
2015/09/10_Correo_Guanajuato_Politico	http://periodicocorreo.com.mx/manejo-de-la-deuda-transparente-mmm/
2015/09/14_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/gobierno-transparente-promete-castro-cerrillo/
2015/09/29_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/una-cuarta-parte-de-los-mexicanos-buscan-informacion-en-internet/
2015/09/23_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/avalan-prd-y-pvem-ser-fiscalizados-por-el-estado/
2015/10/16_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/pvem-pide-transparentar-compra-de-medicamentos/
2015/10/14_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/transparenta-el-primer-sindico-informacion-de-sus-comisiones/
2015/11/07_Correo_Federal	http://periodicocorreo.com.mx/avanza-integracion-de-sistema-nacional-de-transparencia/
2015/11/11_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/ofrece-prd-transparentar-sus-actividades-y-recursos/
2015/11/13_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/firman-compromiso-con-la-transparencia/
2015/11/20_Correo_Federal	http://periodicocorreo.com.mx/daran-cuenta-todos-los-que-reciban-dinero-publico-pri/
2015/11/20_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/el-estado-debe-transparentar-presupuesto-santiago-garcia/
2015/11/26_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/recibe-iacip-13-mil-solicitudes/
2015/11/22_Correo_Guanajuato_Pos-tura	http://periodicocorreo.com.mx/gremio-de-gaseros-dispuesto-a-transparentar/
2015/11/22_Correo_Leon	http://periodicocorreo.com.mx/aplauden-aprobacion-de-la-ley-de-transparencia/
2015/11/22_Correo_Guanajuato_Pos-tura	http://periodicocorreo.com.mx/el-nuevo-estatuto-refuerza-la-rendicion-de-cuentas-snte/
2015/12/02_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/mejora-el-estado-en-transparencia/
2015/12/15_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/strc-ha-sancionado-a-casi-mil-funcionarios/
2015/12/16_Correo_Salamanca	http://periodicocorreo.com.mx/capacitan-a-personal-estatal-en-transparencia/
2015/12/27_Correo_SanLuisDeLaPa-z	http://periodicocorreo.com.mx/sin-declarar-55-de-funcionarios/
2016/01/27_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/iacip-y-el-ieeg-buscan-transparentar-la-politica/



2016/02/01_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/facilitan-archivos-del-congreso-a-la-ciudadania/
2016/02/01_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/revela-regidora-gastos-excesivos-de-exediles/
2016/02/14_Correo_Huanimaro	http://periodicocorreo.com.mx/rechaza-tesorero-brindar-informacion/
2016/02/17_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/realizo-la-strc-305-auditorias-en-2015/
2016/02/16_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/organo-electoral-y-el-iacip-acuerdan-trabajo-conjunto/
2016/03/15_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/exhorta-marquez-a-la-rendicion-de-cuentas/
2016/03/15_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/suman-78-las-reglas-de-transparencia/
2016/03/18_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/presenta-mmm-su-declaracion-3-de-3/
2016/03/18_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/presenta-gobernador-iniciativa-de-ley-de-transparencia-se-suman-los-tres-poderes/
2016/03/30_Correo_Federal	http://periodicocorreo.com.mx/avanza-ley-de-transparencia-en-san-lazaro/
2016/04/01_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/implementa-ssg-medidas-para-transparentar-la-informacion-publica/
2016/04/03_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/impulsa-gobierno-del-estado-cultura-de-la-legalidad/
2016/04/08_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/fortalecen-transparencia-en-congreso-local/
2016/04/10_Correo_Guanajuato	http://periodicocorreo.com.mx/prd-propone-reforma-al-informe-del-gobernador/
Periódico: El Sol de Guanajuato	
2016/03/18_SOL_Guanajuato	http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n4110539.htm
2016/02/10_SOL_Guanajuato	http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n4075968.htm
2017/03/04_SOL_Guanajuato	http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n4097298.htm
2013/05/31_SOL_Guanajuato	http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n3001988.htm
2011/04/13_SOL_Guanajuato	http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n2039770.htm
2016/03/15_SOL_Guanajuato	http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n4107466.htm
2015/09/29_SOL_Guanajuato	http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n3961996.htm
2013/01/30_SOL_Guanajuato	http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n2861818.htm



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

2013/09/14_SOL_Guanajuato	http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n3122694.htm
2016/01/27_SOL_Guanajuato	http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n4064043.htm
2012/08/31_SOL_Guanajuato	http://www.oem.com.mx/elsoldeleon/notas/n2677531.htm



ANEXO 3

“Encuesta sobre la institucionalización de la política pública de transparencia en Guanajuato”

Introducción:

“Estimada Unidad de Enlace:

Con el objetivo de realizar un análisis sobre el grado/nivel de institucionalización de la política pública de transparencia en Guanajuato, solicito a Usted su invaluable apoyo para responder la siguiente encuesta sobre algunos aspectos relacionados con la transparencia -y el acceso a la información- al interior del Sujeto Obligado que le compete. La información proporcionada será utilizada únicamente para este fin, siendo anónimos sus datos y las respuestas que nos remita”.

Objetivo de la aplicación de la encuesta:

“Conocer y evaluar el estado que guardan los principales aspectos relacionados con la política pública de transparencia en el estado (su institucionalización) al interior de los Sujetos Obligados en Guanajuato”.

Definición y rasgos de la institucionalización:

Se entenderá por “institucionalización”⁶³ como “el proceso y condición en el que se reconocen, validan y practican de forma regular una serie de modos de actuar y decidir al interior de un sistema social u organización determinados, con relación a un tema o ámbito específico.

⁶³ La institucionalización como tal, supone las siguientes características: a) deriva de un consenso, b) es repetitiva, c) se encuentra predominantemente formalizada –pudiendo tener elementos no formalizados-, d) es relativamente estable en el tiempo, y e) es factor de estabilidad del sistema.



Al respecto, puede señalarse que la institucionalización es una condición, pero también un proceso. Como condición, refiere la existencia de un conjunto de rasgos o condiciones que permiten dotar de certeza y certidumbre los actos de los actores o agentes que participan de esa condición. Como proceso, refiere a una serie de elementos en el tiempo que permiten la transformación de un grupo, prácticas, servicios y valores, desde una situación informal hacia una situación altamente organizada, con principios y prácticas estables, cuya actuación puede predecirse con certeza e interpretarse como el quehacer de una autoridad dotada de personalidad jurídica propia, continua y con proyección en el tiempo. A través de la institucionalización (como condición y proceso), es posible que la organización adquiera vida, organicidad y unicidad.

Tipo de encuesta aplicar:

“Descriptiva – Evaluativa”, a través de preguntas con respuestas preguntas estructuradas, con aplicación de cuestionario a través de correo electrónico o soporte web⁶⁴.

Tipo de informante o sujeto de aplicación de la encuesta:

Funcionarios Públicos, titulares de las Unidades de Transparencia (Unidades de Acceso) de los Sujetos Obligados en el estado de Guanajuato.

Instrucciones al informante:

“Instrucciones generales importantes: En referencia únicamente hasta ANTES de la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (6 de mayo de 2016), así como de la Ley de Transparencia y Acceso a la

⁶⁴ <http://adlamremse.typeform.com/to/gajHpc>



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

Información para el Estado de Guanajuato (5 de mayo de 2016), responda eligiendo la opción que más represente su sentir y percepción a cada pregunta y tema.

El cuestionario corresponde a una serie de preguntas con respuestas estructuradas que buscan evaluar o mediar el grado de cumplimiento de las principales dimensiones o atributos que debe cumplir una efectiva institucionalización al interior de los Sujetos Obligados y en el estado.

De antemano, ¡muchas gracias por su atención y respuestas!”

Para la aplicación de la encuesta, decidimos solicitar el apoyo del órgano garante en la entidad, Instituto de Acceso a la Información Pública (IACIP) buscando tener una tasa alta de respuesta a las encuestas⁶⁵ aplicadas, así como un mayor margen de confianza con relación a las respuestas y la información proporcionada.

Preguntas de la encuesta:

Indique el Sujeto Obligado al que pertenece:

- (1) Poder Ejecutivo
- (2) Poder Legislativo
- (3) Poder Judicial
- (4) Ayuntamiento
- (5) Organismos autónomos
- (6) Otros Sujetos Obligados

“Nota: Desde su perspectiva y experiencia como titular de la Unidad de Transparencia del Sujeto Obligado, elija la opción –número- que más refleje el sentido de su opinión”:

⁶⁵ La encuesta fue publicada en los sitios http://transparencia.guanajuato.gob.mx/encuesta_transparencia.php y <https://adlamrense.typeform.com/to/gajHpc>



1. Los valores de su organización (Sujeto Obligado) son afines a la transparencia –y el acceso a la información...

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo
- (5) Totalmente de acuerdo

2. Su organización (Sujeto Obligado) tiene claro e identificado el valor público que crea su organización través de la transparencia -y el acceso a la información-

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo
- (5) Totalmente de acuerdo

3. Existe un plan o programa de Transparencia con objetivos y metas claras y plausibles.

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo
- (5) Totalmente de acuerdo

4. El Sujeto Obligado cuenta con una metodología que permite evaluar los avances y el cumplimiento en materia de transparencia –y acceso a la información- (en términos de la normatividad y/o de un programa).

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo



(5) Totalmente de acuerdo

5. Cuenta su organización (Sujeto Obligado) con un modelo y sistema –propio- de gestión de la información y de indicadores en materia de transparencia y acceso a la información.

(1) Totalmente en desacuerdo

(2) En desacuerdo

(3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo

(4) De acuerdo

(5) Totalmente de acuerdo

6. Cuenta el Sujeto Obligado con Ley en la materia.

(1) Totalmente en desacuerdo

(2) En desacuerdo

(3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo

(4) De acuerdo

(5) Totalmente de acuerdo

7. Cuenta el Sujeto Obligado con Reglamento propio en la materia.

(1) Totalmente en desacuerdo

(2) En desacuerdo

(3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo

(4) De acuerdo

(5) Totalmente de acuerdo

8. Cuenta con lineamientos en la materia.

(1) Totalmente en desacuerdo

(2) En desacuerdo

(3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo

(4) De acuerdo

(5) Totalmente de acuerdo



9. Están claros y establecidos los procesos y/o procedimientos en materia de transparencia y acceso a la información de su organización (Sujeto Obligado).

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo
- (5) Totalmente de acuerdo

10. ¿Se atiende de manera cierta, clara y objetiva la norma en materia de transparencia y acceso a la información de su organización (Sujeto Obligado)?

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo
- (5) Totalmente de acuerdo

11. Su Sujeto Obligado cumple de manera efectiva (eficiente y eficaz) con la Transparencia y el Acceso a la Información.

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo
- (5) Totalmente de acuerdo

12. Cuenta con presupuesto específico y suficiente.

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo
- (5) Totalmente de acuerdo



13. Cuenta con una estructura formal y suficiente al interior del Sujeto Obligado que atienda los procedimientos de transparencia (y acceso a la información)

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo
- (5) Totalmente de acuerdo

14. La capacitación, competencias y destrezas que las Unidades de Enlace (UEs) y Unidades Responsables (URs) tienen en materia de transparencia y acceso a la información son adecuados, suficientes y competitivos.

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo
- (5) Totalmente de acuerdo

15. Cuenta su organización (Sujeto Obligado) con un buen sistema de gestión de la información –incluyendo organización de archivos, plataformas y sistemas de información compatibles e interoperables-

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo
- (5) Totalmente de acuerdo

16. Los sistemas de organización de archivos, las plataformas y sistemas de información funcionan de manera efectiva (eficiente y eficaz)

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo



(5) Totalmente de acuerdo

17. El titular del Sujeto Obligado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Presidente Municipal y/o Ayuntamiento, y Titular de órganos autónomos) comunica las directrices y orienta respecto a los objetivos en materia de transparencia –y acceso a la información con su Unidad de Enlace y Unidades Responsables.

(1) Totalmente en desacuerdo

(2) En desacuerdo

(3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo

(4) De acuerdo

(5) Totalmente de acuerdo

18. ¿Las actuaciones –emisiones y entrega de respuestas de información- son objetivas y autónomas?

(1) Totalmente en desacuerdo

(2) En desacuerdo

(3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo

(4) De acuerdo

(5) Totalmente de acuerdo

19. Existe de manera formal –por ley o reglamento- algún Consejo o Comité –no necesariamente ciudadano- al interior del Sujeto Obligado que participe en acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación en materia de transparencia -y acceso a la información-

(1) Totalmente en desacuerdo

(2) En desacuerdo

(3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo

(4) De acuerdo

(5) Totalmente de acuerdo



20. Existe y opera algún organismo o consejo ciudadano al interior del Sujeto Obligado que participe en acciones de seguimiento, monitoreo y evaluación en materia de transparencia -y acceso a la información

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo
- (5) Totalmente de acuerdo

21. Dispone el Sujeto Obligado de mecanismos de evaluación y o de consulta ciudadana respecto de las acciones, logros, cumplimientos y avances en materia de transparencia – y acceso a la información-

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo
- (5) Totalmente de acuerdo



BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, John y SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma. 2006. “The Global Explosion of Freedom of Information Laws.” *Administrative Law Review* 58 (1): 85–130.
- AGUILAR, Luis. 1992. “El Estudio de las Políticas Públicas”. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- _____.1992: La Hechura de las Políticas. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- _____.1993: La Implementación de las Políticas. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- _____.1993: Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- _____.2008. “Gobernanza: Normalización conceptual y nuevas cuestiones”. ESADE, Cuadernos de Liderazgo. 2008.
- AGUILAR RIVERA, José. 2006. *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- ANDUIZA Perea, CRESPO Ismael y MÉNDEZ Mónica. 2009. *Metodología de la Ciencia Política*. CSIC Madrid.
- ARELLANO, David, *Fallas de transparencia. Hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones*, *Convergencia*, 14, septiembre-diciembre, 2007, pp. 31-46
- AYALA ESPINO, J., *Instituciones y Economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. FCE, México. 1993
- BARDACH, Eugene. 1999. *Los Ocho Pasos para el Análisis de las Políticas Públicas: Un Manual para la Práctica*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

- BAUHR, Monika y NASIRITOUSI, Naghmeh. 2012. Resisting Transparency: Corruption, Legitimacy, and the Quality of Global Environmental Policies. *Global Environmental Politics*, November, Vol. 12, No. 4 , Pages: 9-29
- CEJUDO, Guillermo; LOPEZ AYLLÓN, Sergio y RÍOS, Cázares. (2012) “La política de la transparencia en México”; Centro de Investigación y Docencia Económicas. México.
- DAHL, Robert. 1989. *La Democracia y sus Críticos*. Barcelona: Editorial Paidós.
- DROR, Yehezkel .1992. Prolegómenos para las Ciencias de Políticas. En Aguilar L.; Op. Cit.
- EASTON, David. 2006. “Esquema para el análisis político”. Amorrurtu editores. Buenos Aires 2006.
- _____. Enfoques sobre teoría política. Amorrurtu editores. Buenos Aires 1967.
- ELDER Charles. y COBB Roger. 1992. "Formación de la Agenda. El Caso de la Política de 105 Ancianos". En Luis Aguilar Villanueva (comp.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*; Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.
- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo (2008), *Para entender la Transparencia*. México, Nostra.
- Goodin, Robert. 1996. “The Theory of Institutional Design”. Cambridge University Press.
- HELMKE, Gretchen y LEVISTKY, Steven. 2006. *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University.
- HIRSCHMAN, Albert. 1984 "La política y el análisis de la política en la América Latina. Un viaje de regreso", en *De la economía a la política y más allá*; México, Fondo de Cultura Económica (FCE)



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

- HEALD, D. 2006. Varieties of transparency. In Hood, C. and Heald, D. (Eds.), *Transparency. The Key to Better Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 25-43.
- HOOD, Christopher and David Heald (eds) (2007 [2006]), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford: Oxford University Press
- KANT, Immanuel, 1985. “La paz perpetua”, Madrid, Tecnos, pp. 61 y 62.
- KAUFMANN, Daniel, MEHREZ, Gil and TUGRUL Gurgur. 2002. *Voice or Public Sector Management? An Empirical Investigation of the Determinants of Public Sector Performance Based on a Survey of Public Officials in Bolivia*, World Bank Institute.
- KAUFMANN, Daniel. 2005. *Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Washington DC: World Bank Institute.
- LAHERA, Eugenio. 2002. *Introducción a las Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- LECHNER, Norbert. *Cultura política y gobernabilidad democrática*. Bibliojurídica. México, 2006.
- LOCKE, John. 1985. “Carta sobre la tolerancia”, Madrid, Tecnos.
- McCLEAN, Tom. 2011. *Institutions and Transparency Where does Freedom of Information Work Best?* Sociology Department London School of Economics and Political Science Draft prepared for the 1st Global Conference on Transparency Research Rutgers University-Newark, 19-20 May 2011
- MANHEIM, Jarol. 1996. “Análisis Político Empírico. Métodos de Investigación en Ciencia Política”. Editorial Alianza Universidad Textos.
- MARCH, J. & OLSEN J. *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. FCE. México. 1997



- MEDELLÍN, Pedro. 2004. “La propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL.
- MERINO, Mauricio. 2006. Muchas políticas y un solo derecho, en López Ayllón, Sergio –coord.- Democracia, Transparencia y Constitución, Propuestas para un debate necesario, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 127-156.
- MERINO, Mauricio. 2008. La transparencia como política pública, en Ackerman, John M. –coord.-Más allá del acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho, México, Siglo XXI, pp. 240-262
- MURILLO, José. 2014 “De la consolidación democrática a la institucionalización de la gerencia pública, la transparencia y el rendimiento de cuentas en México”
- MELTSNER, Arnold. 1992. La Factibilidad Política y el Análisis de las Políticas en Luis Aguilar (comp.). México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- NORTH, Douglass C., 1992. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University. Press, New York.
- O'DONNELL, Guillermo. 1999. Accountability Horizontal. Kellogg Institute for International Studies. University of Notre Dame.
- _____. 1996. "Otra Institucionalización". Barcelona: Revista la Política, Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad, W2.
- PARRA J. Francisco y VARGAS Gabriela. La institucionalización de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en México: Lecciones y desafíos para el nuevo gobierno 2012-2018. XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Nov 2012, Madrid, Spain. Trama editorial; CEEIB, pp.385-391.
- PRATS J., 2001. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico” en Revista Instituciones y Desarrollo. Número 10, pp. 103-148.



- RAWLS, John, 1978. A Theory of Justice, Harvard, Mas s., Harvard University Press, 1973 (existe traducción al español con el título Teoría de la justicia, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. 2004. “Estado y Transparencia. Un paseo por la filosofía política”. Cuadernos de Transparencia, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- OBEROI, Roopinder. 2013. Institutionalizing Transparency and Accountability in Indian Governance: Understanding the Impact of Right to Information. Department of Political Science, University of Delhi, India. IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS) Volume 11, Issue 4 (May. - Jun. 2013), PP 41-53 e-ISSN: 2279-0837, p-ISSN: 2279-0845. www.Iosrjournals.Org
- SANTIBÁÑEZ, Alejandro; BARRA Alejandro. 2006. "Algunas Aproximaciones sobre el análisis de políticas públicas en Chile". Revista Chilena de Gobierno y Empresa, Segundo Semestre N° 2. Universidad de los Lagos.
- SARTORI, Giovanni. Elementos de Teoría Política. Alianza Editorial. 1992.
- SCARTASCINI, C. & TOMMASI, M. (2012). Institucionalización de las instituciones políticas y su impacto sobre las políticas públicas. BID. Obtenido en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36643394>
- SILVA Karen. 2011. “Transparencia, ¿Beneficio o problema para el gobierno?, Segundo Lugar en el Tercer Concurso de Ensayo sobre Administración Pública “Pedro G. Zorrilla Martínez. Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- STEIN E., Tommasi M., ECHEBARRÍA K., LORA E., PAYNE M., Informe coordinado elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo, David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University, Editorial Planeta, 2006. (Pag. 4)



Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Académica de México
Maestría en Políticas Públicas Comparadas

- TSEBELIS, George. 2006. “Jugadores con veto, cómo funcionan las instituciones políticas”. Fondo de Cultura Económica, FCE. México.
- VERGARA, Robert. 2005. La transparencia como problema, México, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- ZURBRIGGEN, Cristina. 2006. “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. Revista de ciencia política (Santiago), 26 (1), 67-83. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2006000100004>
- _____. 2006. “La política de las políticas públicas. Informe de Progreso Económico y Social en América Latina”. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Editorial Planeta y David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012, consultada en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf (última fecha de revisión: 8 de junio de 2012)
- Ley Federal de Acceso a la información y Protección de Datos. 2012, consultada en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf
- Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato, Decreto Gubernativo número 198 publicado en el Periódico Oficial, 120 Segunda parte.