



Fortalezas y claroscuros de las políticas públicas para la rendición de cuentas en Baja California

Strengths and shadows of public policies for accountability in Baja California

Martín C. Vera Martínez*

David Rocha Romero**

Cheryl Álvarez Torres***

Recibido: 02 de junio 2022
Aprobado: 31 de agosto 2022

Resumen

La corrupción se ha intensificado en las últimas décadas. El secretismo para utilizar y disponer de los recursos públicos es práctica común entre los gobiernos. Para combatirla, la transparencia y el acceso a la información pública en México son herramientas necesarias. Ambas han tenido un avance significativo en los últimos años, debido principalmente a los esfuerzos que se han logrado a través de las grandes reformas constitucionales y la participación de la sociedad. Baja California da cuenta de estos avances con la participación del Consejo Ciudadano por la Transparencia y Combate a la Corrupción, entre otros organismos de la sociedad civil, a quienes se les reconoce como los precursores de la ley de transparencia de 2005 en la entidad. Caminar hacia el gobierno abierto y la ampliación de los sujetos obligados, como los partidos políticos, apunta a una transparencia proactiva.

Palabras clave: *Transparencia, rendición de cuentas, corrupción, políticas públicas, Baja California.*

Abstract

Corruption has intensified in recent decades. Secrecy in the use and disposition of public resources is a common practice among governments. To combat it, transparency and access to public information in Mexico are necessary tools. Both have made significant progress in recent years, mainly due to the efforts that have been achieved

*Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Investigador de Tiempo Completo de la Universidad Autónoma de Baja California.

**Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, FCPyS-UNAM. Coordinador del Programa de Maestría y Doctorado en Estudios del Desarrollo Global PNPC-CONACYT. Competencia Internacional. Profesor tiempo completo titular C en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California.

*** Doctora en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte, Profesora-investigadora en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC).

through major constitutional reforms and the participation of society. Baja California accounts for these advances with the participation of the Citizen Council for Transparency and Combating Corruption, among other civil society organizations, who are recognized as the forerunners of the 2005 transparency law in the entity. Moving towards open government and the expansion of obligated subjects, such as political parties, points to proactive transparency.

Keywords: *Transparency, accountability, corruption, public policies, Baja California*

1. Introducción

La transparencia y el acceso a la información pública en México es un tema que se ha posicionado en los últimos años como un asunto de gran relevancia para generar un cambio en la administración pública en torno a la forma en cómo los gobiernos rinden cuentas ante la sociedad. Sin embargo, para las entidades federativas el escenario ha sido muy distinto, pues es evidente que en México las estructuras locales tienen diseños de control diferenciados respecto a la estructura federal.

En Baja California, el recorrido es bastante peculiar. Por un lado, la normatividad de acceso a la información se aprueba en 2005 y no fue sino hasta septiembre de 2010 que se reformó la ley para crear un organismo garante, similar al IFAI a nivel federal. El proceso que se ha vivido en este estado hacia la consolidación de la transparencia y el acceso a la información, ha sido un esfuerzo combinado de actores, además de lo logrado en 1989 como primera entidad federativa en alcanzar la alternancia política, al conseguir la gubernatura Ernesto Ruffo, candidato del PAN, y que desplazaba al PRI que había mantenido su hegemonía en el país durante muchos años.

De esta manera se construye un estudio de caso que permite contrastar la paridad nacional-regional en una entidad de importante relevancia para México, utilizando una metodología de comparación sincrónica e histórica. Su interés académico busca identificar las variables que favorecen u obstaculizan, desde una perspectiva política e institucional, el avance de la transparencia hacia el orden de gobierno más cercano a la sociedad.

2. El marco conceptual de las políticas públicas de transparencia

México, como muchos países latinoamericanos, ha sufrido históricamente las grandes consecuencias provocadas por el problema de la corrupción. Esto ha traído como resultado que la población sienta una fuerte desconfianza hacia las instituciones. Por ejemplo, algo que ahora

nos parece tan básico como conocer de qué manera se ejerce el recurso público o saber cuánto gana un diputado o un senador, era información a la que los ciudadanos no tenían acceso, ya sea porque no existían los canales o porque simplemente los gobernantes no tenían ninguna responsabilidad legal para hacerlo.

El mecanismo más importante que ha ayudado a consolidar este derecho con el que contamos todos los mexicanos, ha sido la implementación de políticas públicas de transparencia. Es por ello, que en este capítulo nos damos a la tarea de explicar los conceptos que consideramos más importantes para responder a la pregunta ¿Qué son las políticas públicas?, y con ello tener un primer acercamiento de como se ha ido construyendo la transparencia y el acceso a la información pública en México.

2.1 ¿Qué son las políticas públicas?

La administración pública, es sin duda, una de las disciplinas que más ha resentido la presión histórica y social para transformarse y proveer conocimiento que permita comprender la complejidad del sistema de organizaciones, actores y personas que llamamos gobierno. Debido a que la administración pública se entendía tradicionalmente como la actividad que se encargaba de organizar la forma en que debían ejecutarse las decisiones del gobierno a fin de que sean eficaces, pero no del proceso mediante el cual las decisiones son elaboradas (Aguilar, 2010), fueron surgiendo nuevas ideas que buscaban implementar elementos que habían quedado rezagados y que las sociedades cada vez más participativas y exigentes en los asuntos públicos demandaban a los gobiernos. Richard Rose (1998) enfatiza la percepción predominante en la búsqueda de cambios tanto en la interpretación de cómo funciona el gobierno, además de la manera en la cual podría mejorarse su organización y su funcionamiento, señalando que “los gobiernos se juzgaban por lo que son, ahora se juzgan por lo que producen”, a lo cual podemos agregar también que hoy día los gobiernos se juzgan por la manera en cómo lo hacen, dada la ola de corrientes teóricas que generan nuevos sistemas de monitoreo y revisión de las decisiones públicas, pasando de lo que Woodrow Wilson llamó la “caja negra”, bajo la idea de transformar las instituciones públicas en una “caja de cristal”, consolidando los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, entre otros.

Es así, como a través de la modernización que ha sufrido la administración pública como disciplina, ha surgido en la actualidad el modelo de las Políticas Públicas. A la pregunta de ¿Qué son las políticas públicas? Luis Aguilar (2010) nos explica que “Un gobierno dirige su sociedad mediante varios actos de autoridad, que toman la forma de acciones coactivas, legales, polí-

ticas, financieras y administrativas, que son diferentes en asuntos, fines, instrumentos, destinatarios, duración y alcance. Un subconjunto específico y sobresaliente de la acción pública de gobierno son las políticas públicas”. Las características fundamentales de las políticas públicas son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales (Aguilar, 2010).

Es por ello que, cuando hablamos de políticas públicas, hay un gran número de definiciones que, aunque conservan algunas ideas similares, también expanden el análisis de las mismas. Eugenio Lahera Parada (2002) menciona que existen dos tipos de conceptos, el tradicional y uno que surge a causa de los adelantos tecnológicos en información y las comunicaciones, que podríamos llamar “moderno”. Por un lado, el concepto tradicional corresponde, como sugiere Meny y Thoenig (1992), al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Parada, 2002). Asimismo, el concepto que se ha desarrollado a causa de lo antes mencionado, ha permitido mejorar los servicios públicos, permitir un mejor acceso a la información del sector público y aumentar la participación ciudadana. Para Chachagua (2014) las políticas públicas son una intervención por parte del Estado en lo social, bajo la forma de acciones concretas que pretenden transformar una realidad no deseada, para a la vez poder construir otra realidad. Por otra parte, para Ramírez Aluja y Cruz-Rubio (2012), estas, son un conjunto articulado, complejo y coherente de ideas, asunciones, justificaciones, fines, objetivos, recursos, herramientas, disposiciones legales y pronunciamientos que se conciben y adoptan bajo el apoyo o tutela de al menos una entidad pública, para el logro de fines consideradores de valor. Además, es también un proceso que se inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema (Vargas Arévalo, 2007).

Es importante mencionar que para llevar a cabo de forma efectiva una política pública, esta debe cumplir con lo que se conoce como el ciclo de las políticas públicas. Cabe recalcar que dicho ciclo no debe entenderse como una secuencia temporal estricta, sino como una aproximación meramente analítica (Cardozo, 2013). En este mismo sentido, las etapas que conforman el ciclo varían dependiendo del análisis de cada autor, sin embargo, se pueden generalizar en por lo menos tres: la formulación; la implementación y la evaluación.

Toda política pública tiene al menos dos grandes espacios. Uno es la gestión interna o el proceso administrativo y el otro es la gestión de las políticas públicas en sí. La gestión interna es la movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios, a fin de producir realizaciones concretas especificables e individualizables. La otra función, externa, es la producción que la autoridad pública debe asumir: los productos se ofrecen para provocar efectos o impactos. Esta segunda función de producción es, precisamente el meollo de la gestión de las políticas públicas. Se trata de transformar productos en efectos o impactos. El análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica para lograr un mejor dominio de esta segunda función de producción, para conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones.

Pero, ¿Cómo diferenciamos las políticas públicas de las que no lo son? Esto lo hacemos a partir de inquirir sobre el proceso de formulación, la formación de las decisiones, el foco de las mismas, los tipos de alternativas consideradas, las racionalidades en juego en la implementación, niveles y grados de participación y el objeto de la evaluación, todo ello como un campo de acción de poderes, recursos y decisiones variables.

3. El largo proceso de la construcción institucional del acceso a la información y la transparencia en Baja California

En las políticas públicas la participación de los ciudadanos es de suma importancia, puesto que las decisiones no se toman de forma unilateral por parte del gobierno. Es así, como temas como la transparencia y el acceso a la información pública, históricamente se han venido impulsando desde la sociedad civil para poder lograr estos cambios.

Cada día los ciudadanos hacen mayor uso de los portales de transparencia, además de que son más conscientes de sus derechos en cuanto al acceso a la información pública que ahora garantiza el Estado mexicano. Dicha importancia, podríamos decir radica en lo mencionado por Martín Vera Martínez (2015):

Desde los tiempos de Aristóteles y su relato sobre La Política se ha destacado la importancia de la evolución de la democracia en un marco de libertad, en donde los ciudadanos puedan tener acceso a juzgar los asuntos públicos con el fin de generar un equilibrio de las fuerzas políticas. La información, como punto angular de un sistema democrático ha conllevado a la participación ciudadana en los actos de gobierno y ha sido abordada desde la democracia ateniense hasta nuestra actualidad. Sin embargo, el desarrollo de la vida política no ha sido ajena al mal uso del poder público para conseguir una ventaja ilegítima por medio de actos de corrupción que han tratado de ser combatidos por medio de refor-

mas jurídicas, resoluciones gubernamentales y diseño de políticas públicas, en las que la principal estrategia para disminuir la corrupción en el Estado ha sido concentrado en ampliar y facilitar las vías de acceso del ciudadano a la información pública relativa a los actos de gobiernos.

En este sentido, el Estado mexicano ha dirigido mayormente sus esfuerzos a legislar sobre este tema desde 1977, cuando se adiciona al artículo 6º constitucional el garantizar el derecho a la información por parte del Estado. A partir de este momento, se ha visto un gran avance alrededor de este tema, aunque principalmente en el ámbito federal, como pudo observar con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 y, posteriormente, la reforma constitucional de transparencia y acceso a la información en 2014, que da paso a la creación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2015.

Sin embargo, para las entidades federativas el escenario ha sido muy distinto, pues es evidente que en México las estructuras locales tienen diseños de control diferenciados respecto a la estructura federal, producto de su propia diversidad política e institucional (Campos, 2020). A consecuencia de esto último, se sabe que para 2006 había en la República 28 leyes de transparencia estatales, todas distintas en cuanto a sus procedimientos y regulaciones (Martínez y Heras, 2011).

La reforma al artículo 6º constitucional en 2007 sirvió para sentar las bases que homologaban los lineamientos para que las entidades establecieran sus leyes y organismos garantes. Ello trajo consigo que para 2008 las 32 entidades federativas que conforman el país ya contaban con una Ley de Acceso a la Información y Transparencia propia, la cual regula y precisa el nivel de apertura de su información en el ejercicio de las funciones de sus instituciones de gobierno (Campos, 2020).

En Baja California, en cambio, el recorrido es bastante peculiar. Por un lado, la normatividad de acceso a la información se aprueba en 2005 y no fue sino hasta septiembre de 2010 que se reformó la ley para crear un organismo garante como el IFAI a nivel federal. Lo que se tenía era un Consejo denominado Consejo Ciudadano de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Baja California, instaurado en el mismo año de aprobación de la Ley en 2005 (Campos, 2020). La democratización en Baja California jugó un papel importante en el avance hacia la transparencia y el acceso a la información, puesto que se pudo observar una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, sobre todo principalmente en temas electorales, tras la alternancia en el poder, según reconoce Olvera (2003) en lo citado por Edgar Campos (2020): "El monitoreo de la cobertura electoral de los medios de comunicación; el monitoreo de

los gastos de campaña; la revisión del padrón electoral; la crítica de la ley electoral vigente; la investigación de los mecanismos de compra y coacción del voto; y la vigilancia y denuncia de las irregularidades del día de la jornada electoral”.

Desde entonces, se comenzaría a caminar hacia una sociedad más crítica y vigilante del gobierno. Como lo expresa precisamente Campos (2020), este hecho “representaba la oportunidad del pueblo bajacaliforniano de experimentar con esquemas de gestión pública que en teoría estuvieran más atentos a las demandas de la población, formalmente es un proceso de liberalización que impacta en la cultura política del Estado”. Cabe señalar en la implementación de la normatividad correspondiente en Baja California, el tema ambiental jugó un papel fundamental en su desarrollo, sobre todo porque en México ya se venía empujando el derecho a la información ambiental, al reformarse la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en 1996 y que más tarde se reflejaría en la creación de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de Baja California en 2001 (Campos, 2020). Esto último, juega un papel clave en cómo se va lograr establecer el derecho al acceso a la información y la transparencia en el estado, tal como veremos más adelante.

Con relación a la participación de los ciudadanos en la transformación hacia un gobierno más transparente en Baja California, fueron principalmente las organizaciones de la sociedad civil las que ayudaron a fomentarla. Ejemplo de ello fue la aportación por parte del Consejo Ciudadano por la Transparencia y Combate a la Corrupción, A. C. cuyos integrantes empezaban a impulsar la nueva ola por el acceso a la información (Campos, 2020). Según Edgar Campos Benítez (2020), La relevancia de un esfuerzo ciudadano por vigilar al gobierno partía de una problemática de corrupción, citando como ejemplo que las autoridades de Tijuana habían innovado en un sofisticado sistema de colusión en perjuicio de todos y la opacidad era la regla general en el estado. Por ello, se les puede reconocer como precursores de la pasada Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, aprobada en 2005 (Campos, 2020).

En este sentido, otro actor importante fue el periódico Frontera, específicamente su editor Raúl Ruiz, puesto que, como lo explica Campos (2020), se dio a la tarea de dar cobertura a los temas a favor de la transparencia y el combate a la corrupción. Los esfuerzos tenían un sentido claro, combatir el clima de inseguridad ante las estadísticas de secuestros, privaciones ilegales de la libertad, robos y venta de protección.

Por otro lado, una segunda organización de la sociedad civil participaría en este suceso, y como vimos anteriormente, fue con relación al tema ambiental. Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental, A. C. que data de 1996, impulsaría los primeros esfuerzos por alcanzar la

conciencia civil acerca de la importancia de acceder a la información del gobierno y por una legislación local de Transparencia y Acceso a la Información para el 2005 (Campos, 2020).

Edgar Campos Benítez (2020) asegura que:

Desde 2007 hasta la fecha esta organización ha emprendido siete ejercicios de monitoreo de obligaciones de Transparencia de los cinco municipios de Baja California que consiste en evaluar a los sujetos obligados en cuanto al cumplimiento de su normatividad de transparencia generando una “boleta de calificaciones” construida con indicadores de cada una de las obligaciones; el seguimiento es a través del internet y se realiza de manera periódica. Esto ha causado un impacto en la opinión pública gracias a la difusión de los medios de comunicación.

Todos estos esfuerzos, sumando a lo que ya se estaba concretando a nivel federal en 2014 en conjunto con las entidades federativas, dieron como resultado que el 29 de abril de 2016 entrara en vigor la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California. Dicha norma agrega las bases de políticas públicas de transparencia como por ejemplo con lo relativo al Gobierno Abierto.

4. Las reformas de tercera generación, ¿cómo se construyó el marco actual?

Una primera generación de reformas en temas de transparencia y acceso a la información pública en México se podría definir con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG) en 2002. Dicha normatividad, da paso a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), quien sería la dependencia federal encargada de promover y facilitar el acceso ciudadano a la información (Fox y Haight, 2014). En esta primera generación de reformas, lo que se pretendía era establecer las bases y garantizar el derecho a la transparencia y el acceso a la información pública.

Una segunda generación de reformas en México, se da a partir del 2014, cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la reforma a diversos artículos constitucionales en materia de transparencia, con la finalidad de fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas (Bautista, 2015). Según José Bautista Farías (2015), la intención de la reforma constitucional fue la de fortalecer las atribuciones del organismo federal garante (INAI) con el fin 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 en el país. A partir de ello, y principalmente a causa de la reforma al artículo 6º constitucional, se crea la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) el 5 de mayo de 2015. Dicha normatividad da paso a la creación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a

la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y que desplaza al antiguo IFAI. Este cambio representó más que solo un intercambio de nombre, permitió una metamorfosis de la institución, puesto que el INAI renovó su misión, visión y objetivos (Maza, 2021). Asimismo, obtuvo nuevas atribuciones garantes a nivel nacional.

Cuadro 1. Particularidades de la LGTAIP

Amplia el catálogo de sujetos obligados
Gratuidad
Crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales
Crea la Plataforma Nacional de Transparencia
Amplia las atribuciones de los órganos garantes
Conforma Consejos Consultivos
Incluye la transparencia proactiva, los datos abiertos y el gobierno abierto
Pone atención en el derecho de acceso a la información de grupos vulnerables
Reduce el plazo de reserva de información a cinco años
Amplia y precisa sanciones

Fuente: Elaboración propia a partir de Bautista (2015).

Sin embargo, todos estos avances no habían podido frenar, ni mucho menos acabar con el problema de la corrupción en México. En este sentido, Cesar Villanueva (2010) asegura que “para conseguir este tipo de transparencia material, es necesario encontrar fórmulas que permitan quebrantar el estado de opacidad material, ya sea causada por su propia dinámica de actuación o por las relaciones de corrupción que le dan lugar”. Puesto que, hasta ese momento, solo se habían logrado avances en reformas que regulaban la transparencia documental, ha motivado a los funcionarios públicos a ocultar información durante su accionar (Villanueva, 2010). Lo anterior, da pie al surgimiento de una tercera generación de reformas de transparencia, principalmente orientadas hacia una participación ciudadana más activa y cooperativas con el Estado en los asuntos público. En este sentido, se ha tratado de implementar, a través del mismo INAI, mecanismos y herramientas encaminadas a:

1. Mejorar el desempeño de gobiernos, parlamentos, sistemas judiciales, partidos políticos, sindicatos y toda persona que esté en posesión de recursos públicos.
2. Atender demandas específicas de la sociedad.
3. Mejorar la calidad de la información y promover la difusión de conocimiento público que permita la participación informada de la sociedad (Matute, 2019).

Una primera aproximación, y que de alguna manera engloba muchos de los mecanismos implementados, es el gobierno abierto. Cesar Nicandro Cruz (2015) se refiere al gobierno abierto como “un paradigma o modelo racional que se corresponde con un modelo de democracia más agregativo, que da (buscar dar) prioridad a la representatividad y los procesos, cuya orientación es la de conformar un gobierno (más) accesible, transparente y receptivo”. En nuestro país, los elementos de gobierno abierto se establecen, en primera instancia, desde las reformas de 2007 y 2014, cuando se dotó de mayor autonomía a los órganos garantes, federal y estatales, se centralizó la dirección del sistema nacional con las facultades de revisión del INAI y se otorgó la firmeza a las resoluciones en materia de revisión de las solicitudes de información (Matute, 2019). En participación ciudadana se establecieron principalmente dos mecanismos:

- En principio, a través del ejercicio del derecho a intervenir en la integración del poder político por medio del debate racional y abierto, así como la emisión del voto;
- La colaboración con la consecución del bienestar colectivo a través de organizaciones no gubernamentales –la llamada sociedad civil– y la intervención de los individuos en el debate público, que constituyen la opinión pública, lo que requiere la libertad y la amplia disponibilidad de medios de comunicación masiva a diversas corrientes ideológicas y de pensamiento, que indirectamente intervienen en el cambio de gobierno (Matute, 2019).

Por otro lado, se encuentra la democracia participativa, la cual toma diversas formas constitucionales como:

- Elemento esencial en la planeación democrática (artículo 26 Constitucional).
- Derecho ciudadano a participar en las consultas populares convocadas por el Congreso de la Unión (artículo 35, fr. VIII Constitucional).
- Derecho a iniciar leyes a los ciudadanos que representen el 0.13% de la lista nominal de electores (artículo 71, fr. IV Constitucional) (Matute, 2019).

Además, Carlos Matute (2019) menciona que las reformas constitucionales de 2012, 2013 y 2014, hicieron posible la llamada “Ley 3 de 3”, que sirvió de base para la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA), la cual establece mecanismos de prevención e instrumentos de rendición de cuentas.

Otro asunto de suma relevancia que buscan cubrir las llamadas “reformas de tercera generación”, es la ampliación del catálogo de sujetos obligados entre los que destacan el Poder legislativo, partidos políticos, sindicatos, fideicomisos, fondos públicos y los órganos constitucionales autónomos (Mora, 2016). Resulta importante la incorporación de partidos políticos y sindicatos, sobre todo por la relevancia que estos tienen en el contexto mexicano, como afirma Cesar Villanueva (2010).

Una tercera propuesta de estas nuevas reformas es también el parlamento abierto. Este se puede definir como un nuevo modelo de representación política, un mecanismo alternativo y moderno de interacción entre los representantes y los representados (FUNDAR, 2018).

Se trata entonces de:

Una relación que busca que la asamblea representativa abra de par en par las puertas de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad; que sus decisiones sean transparentes y estén plenamente justificadas; que exista disposición y colaboración para que su desempeño sea sometido al escrutinio y la fiscalización; que empleen plataformas digitales para facilitar la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; y que adopten altos estándares de responsabilidad, ética e integridad en la actividad parlamentaria (Fundar, 2018).

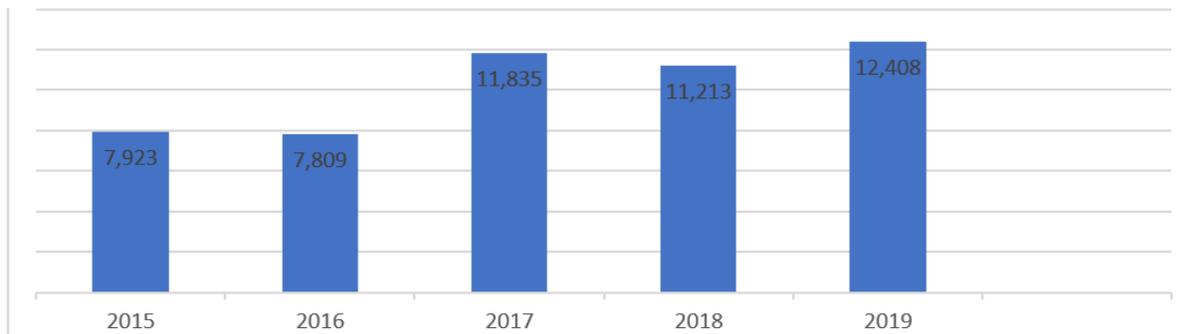
Por lo tanto, se trata de un mecanismo que busca empoderar a la sociedad en los asuntos legislativos, de tal manera que formen parte de la toma de decisiones y no solo como mecanismo de difusión. José Juan Sánchez (2018) refiere los cuatro grandes principios que busca alcanzar el parlamento abierto: 1) promover una cultura de transparencia; 2) transparentar la información parlamentaria; 3) facilitar el acceso a la información parlamentaria; y 4) permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria (Garita, 2015).

5. Fortalezas alcanzadas y temas pendientes del acceso a información y la rendición de cuentas en Baja California

5.1. Estadística de los logros

Para poder reconocer los avances en torno a la transparencia y el acceso a la información pública que se han llevado a cabo en Baja California, la información estadística relevante sobre, por ejemplo, solicitudes de información a sujetos obligados arroja datos importantes:

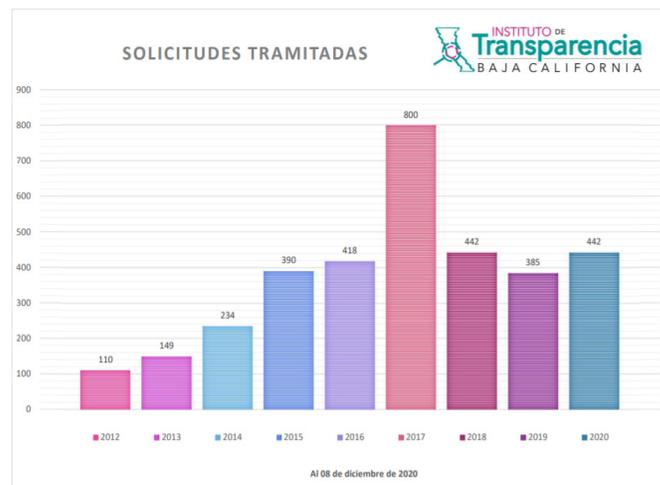
Grafica 1. Número de Solicitudes a Sujetos Obligados en Baja California



Fuente: Elaboración propia a partir de la información encontrada en la página del ITAIPBC.

Otra información relevante que podemos encontrar en la página del ITAIPBC (órgano garante del estado), son las solicitudes de información por parte de los ciudadanos.

Grafica 2. Solicitudes de información tramitadas ante el ITAIPBC



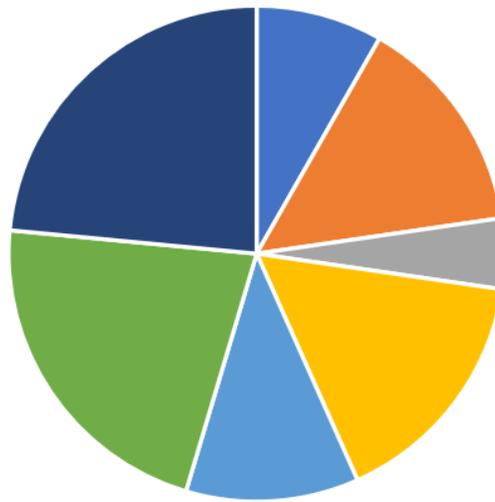
Fuente: Tomado de Solicitudes en “Datos estadísticos”, página del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California, <http://www.itaipbc.org.mx/itaipbc-2019/>.

Las estadísticas proporcionadas en la página del ITAIPBC muestran el avance que se ha tenido desde el año 2012, en donde podemos observar como del 2012 al 2020 se ha tenido un incremento en las mismas, con un alza considerable en el año 2017.

Por otro lado, las denuncias también son parte fundamental del avance de la transparencia en el estado. A través de la página del ITAIPBC, se pueden elaborar denuncias por falta de publicación de las obligaciones previstas en la ley y demás disposiciones aplicables.

Grafica 3. Denuncias ingresadas ante el ITAIPBC

Total de denuncias ingresadas



■ 2015 ■ 2016 ■ 2017 ■ 2018 ■ 2019 ■ 2020 ■ 2021

Fuente: Elaboración propia a partir de Denuncias en "Datos estadísticos", página del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California, <http://www.itaipbc.org.mx/itaipbc-2019/>.

5. 2. Factores de empoderamiento de las instituciones

La entrada en vigor de la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) el 4 de mayo del 2015, misma que da paso a la creación del INAI y que le brinda una serie de facultades adicionales en comparación con su antecesora, también brinda una forma de empoderamiento a los órganos garantes de las entidades federativas.

En el caso de Baja California, la reforma al artículo 6º constitucional y la posterior creación de la LGTAIP, ayudo al establecimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California (LTAIPBC).

En principio, el artículo 37° de la LGTAIP hace referencia, entre otras cosas, a que

“Los organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales”.

Lo anterior, se refiere a que la nueva norma brinda a los órganos garantes (incluido el INAI) la facultad de autonomía, elemento fundamental para garantizar el derecho a la transparencia y el acceso a la información.

Por otra parte, el artículo 40° hace referencia a la conformación de la estructura administrativa y del presupuesto otorgado a los órganos garantes, sobre todo porque, como menciona Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno (2016), “La estructura de los órganos garantes resulta fundamental para que cumplan con las altas encomiendas que les ha determinado la legislación en la materia”.

El artículo 42° es parte fundamental del empoderamiento que se le brinda a los órganos garantes de las entidades federativas a través de la LGTAIP. Dicho artículo establece, al igual que al INAI, las facultades con las que cuentan, dentro de las que podemos referir la facultad de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; establecer políticas de transparencia proactiva, fomentar los principios de gobierno abierto, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la accesibilidad y la innovación tecnológica, entre otras.

5. 3. Posibilidades de vinculación e incidencia de la sociedad civil

Otra ventaja de la creación de la LGTAIP que ayudo a los órganos garantes en general, fue la posibilidad de la participación de la sociedad en la toma de decisiones en torno a la transparencia y la rendición de cuentas.

Por ejemplo, el artículo 47° de la LGTAIP establece la integración de un Consejo Consultivo con el que contará cada organismo garante, paritario y ciudadano, como menciona Jorge Luis Lima y Cecilia Moreno (2016).

Carlos Alberto Bonnin (2018) menciona que los Consejos Consultivos son uno de los elementos que llegaron para fortalecer el ejercicio del derecho de acceso a la información en por lo menos tres sentidos. Los primeros dos propósitos que tiene la conformación de estos son “el fortalecer la gestión y favorecer la rendición de cuentas de los Organismos, por vía de

opinar el cumplimiento de los programas de trabajo y los proyectos de presupuesto, así como su ejercicio responsable, actividades que coadyuvarán a la visión preventiva de los órganos de fiscalización en la vigilancia del ejercicio de los recursos asignados". Un tercer motivo fue que posibilitó la apertura de numerosas vías de información, al multiplicar los actores públicos, en los tres niveles y ámbitos gubernamentales, obligados a documentar y transparentar su actuación (Bonnin, 2018). Como experiencia a nivel local se tiene la exitosa participación presupuestal del Consejo Consultivo del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) (Pérez, 2020).

Por otro lado, existe un segundo mecanismo de participación ciudadana que incluye la LGTAIP, este es el gobierno abierto (GA), claramente en su artículo 59°. Es muy relevante que, a finales de 2015, el INAI estableció tres acciones para la formalización del GA: 1) la conformación de los Secretariados Técnicos Locales (STL); 2) la elaboración de los planes de acción local; y 3) la apertura de una página en la Internet (Sánchez, 2019). En este sentido, los Secretariados Técnicos Locales (STL) tienen como objetivo generar un ejercicio de Gobierno Abierto a través de la colaboración de sociedad civil, autoridades como el INFOEM y los entes públicos, lo anterior a través de un Plan de Acción Local que será el documento donde se redactarán las metas que se quieren alcanzar en el ejercicio de Gobierno Abierto (INFOEM). Fue así como, para noviembre de 2015 nueve entidades ya tenían constituidos sus STL: Durango, Morelos, Veracruz, Coahuila, Oaxaca, Jalisco, Baja California, Tlaxcala y Zacatecas (Sánchez, 2019).

5.4. Indicadores y evaluación del sistema de acceso a la información y de Transparencia

El Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California (ITAIPBC) en su Plan de Desarrollo Institucional 2018-2020 cuenta con una matriz de indicadores de resultados. Con dos objetivos específicos. Por un lado, se encuentra el de lograr una mayor influencia del ITAIPBC en la sociedad y gobierno, como garante de transparencia y protección de datos personales y, por el otro, el de fortalecer las capacidades operativas del ITAIPBC para el cumplimiento de su mandato de ley. Ambas desarrollaron un interesante conjunto de indicadores, que permiten concretar la medición y la evaluación de objetivos favorables para la rendición de cuentas.

6. Conclusiones y apuntes para el avance del sistema de acceso a la información y de transparencia en Baja California

Nuestro país ha sufrido históricamente del problema de la corrupción, intensificado en las últimas décadas con el secretismo para utilizar y disponer de los recursos públicos. En este sentido, es de subrayar que la transparencia y el acceso a la información pública en México ha tenido un avance significativo en los últimos años, debido principalmente a los esfuerzos que se han logrado a través de grandes reformas constitucionales y la participación de la sociedad.

Dicho lo anterior, el modelo de políticas públicas ha servido como medio para la transformación de la extrema opacidad y secretismo del gobierno. En general, se podría decir que el cambio que se pretendía en torno a la transparencia y el acceso a la información pública no fue una decisión unilateral, en cambio se buscaba que los ciudadanos participaran en estas decisiones. En este sentido, observamos como la ciudadanía organizada, a través de los distintos medios, sirvieron para presionar al gobierno para llevar a cabo los avances. Estos esfuerzos tuvieron como resultado la promulgación de las leyes de transparencia. Ejemplo de ello es el caso de Baja California con la participación del Consejo Ciudadano por la Transparencia y Combate a la Corrupción A. C, a quienes se les reconoce como los precursores de la ley de transparencia de 2005 en la entidad, además del periódico Frontera y la organización de la sociedad civil “Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental”, quienes fueron pieza clave y los principales impulsores de la transparencia en Baja California, entre otras organizaciones civiles.

Cabe resaltar que, hasta hace unas décadas, los avances más significativos se habían logrado a nivel federal con esfuerzos como la entrada en vigor de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002, que daba paso a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. No fue sino hasta la después de la reforma al artículo 6º constitucional en 2007, cuando se dan los primeros esfuerzos por terminar con las asimetrías que hasta ese momento había entre estados y federación. Se sabe que para 2008, ya las 32 entidades federativas contaban con su propia ley de transparencia. Sin embargo, en Baja California fue hasta el año 2010 cuando se crea un instituto similar al INAI del nivel Federal. Además, el pulso que tuvo el tema de la transparencia en la entidad, se debió principalmente a la presión que provenía desde la sociedad civil, por un lado, a través del periódico Frontera y, por otro lado, la asociación civil Proyecto Fronterizo de Educación Ambiental. La información, que hasta ese entonces se mantenía fuera del alcance de los ciudadanos en Baja California, fue poco a poco siendo más accesible para todos. Los avances se vieron reflejados con la promulgación de la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado de Baja California en 2016, que daba pie a implementar políticas innovadoras

denominadas de “tercera generación” como lo es el modelo de gobierno abierto, el cual ya se contempla en la nueva norma. Por otro lado, en busca de transparentar todas las decisiones, se ha implementado lo que se denomina “parlamento abierto”, modelo que sirve para empoderar a la ciudadanía en los asuntos legislativos.

Los resultados arrojados por el mismo Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California (ITAIPBC), del avance que se ha logrado en todos estos años, dan un panorama alentador. Por ejemplo, el número de solicitudes a sujetos obligados ha tenido un incremento del año 2015 (7,923) al 2019 (12,408), además, las solicitudes tramitadas han aumentado del 2012 (110) al 2020 (442). Por otro lado, los avances que se han logrado también han sido en cuestión de sanciones por incumplimiento de la norma, en este sentido, el avance se ve reflejado de la siguiente manera de 2015 (52) a 2021 (148). Como podemos observar, a lo largo del tiempo y gracias a todos los esfuerzos realizados, se ve reflejado en los datos un avance significativo en cuestión de transparencia y acceso a la información pública en el estado de Baja California. Esto último, no quiere decir que ya todo esta logrado, se necesita avanzar hacia una apertura del aparato gubernamental mucho mayor en temas específicos, además, mejorar la accesibilidad de manera que facilite a los ciudadanos obtener la información de forma más sencilla y hacer énfasis en herramientas como la transparencia proactiva para lograr información de mejor calidad para la sociedad.

7. Fuentes de información

Aguilar, L. (2010), *Introducción, Política Pública*, México: Siglo XXI.

Bautista-Farías, J. (2015), “La nueva Ley General de Transparencia: alcances y retos”. En *Análisis Plural*, primer semestre de 2015. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Bonnin Erales, C. (2018), “El Senado y la Transparencia”, en *Pluralidad y Consenso*, No.37.

Chachagua, M. R. (2014), “Aproximaciones a los usos sociales de las TIC en instituciones educativas: los docentes y las netbooks del Programa Conectar Igualdad”. *III Jornadas Nacionales sobre Estudios Regionales y Mercados de Trabajo*, San Salvador de Jujuy: Universidad Nacional de Jujuy.

Cardozo, B. (2013), “Políticas Públicas: los debates de su análisis y evaluación”, en *Andamios*, núm.21, México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Campos Benítez, E. (2020), *La Construcción del Proceso de Transparencia en Baja California como factor explicativo de su desarrollo institucional 2002-2010* [Tesis de doctorado no publicada], México: Universidad Autónoma de Baja California.

Congreso de Baja California. Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, en “Iniciativas y Exposiciones de Motivos”, disponible en: https://www.congresobc.gob.mx/Contenido/Actividades_Legislativas/Iniciativas.aspx. (fecha de consulta: 14 de abril de 2022).

Cruz Rubio, C. (2015), “¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la legalidad*. Marzo-agosto, No.8.

Denuncias en “Datos estadísticos”, página del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California, disponible en: <http://www.itaipbc.org.mx/itaipBC-2019/> (fecha de consulta: 12 de abril de 2022).

Fox, J. y Haight L. (2014), “Las reformas a favor de la transparencia: Teoría y práctica”. En J. Fox, L. Haight, H. Hofbauer y T. Sánchez (Coords.), *Derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas*, Fundar: Centro de análisis e investigación.

Garita, A. (2015), Parlamento abierto: Las tecnologías de la información y la democratización del poder legislativo. Asociación Nacional de Oficiales Mayores de los Congresos de los Estados y Distrito Federal, A.C, disponible en: https://www.senado.gob.mx/BMO/pdfs/parlamentarios/parlamento_Abierto.html (fecha de consulta: 14 de abril de 2022).

- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California. Solicitudes a sujetos obligados en “Datos estadísticos”, disponible en: <http://www.itaipbc.org.mx/itaipBC-2019/>. (fecha de consulta: 12 de abril de 2022).
- Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Baja California. Matriz de indicadores de resultados en “Plan Desarrollo Institucional”, disponible en: <http://www.itaipbc.org.mx/files/Inicio/Temas%20De%20Interes/Plan/PlandeDesarrolloITAIPBC.pdf>. (fecha de consulta: 6 de abril de 2022).
- Lima, J. y Moreno, C. (2016), “De los organismos garantes”, en Islas López, J. (Coord.), *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, comentada*, México: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en “Leyes Federales Vigentes”, página de la Cámara de Diputados, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf. (fecha de consulta: 5 de abril de 2022).
- Martínez Díaz, M. y Heras Gómez, L. (2011), “Transparencia gubernamental y acceso a la información en México”, en *Ciencia Ergo Sum*. Noviembre-febrero, No.3.
- México. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en “jurídico”, página de la Organización de los Estados Americanos, disponible en: http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_mexiii.pdf. (fecha de consulta: 6 de abril de 2022).
- Maza, A. (2021), Del IFAI al INAI: La lucha por el derecho a saber, *El Sol de México*, disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/del-ifai-al-inai-la-lucha-por-el-derecho-a-saber-6274532.html> (fecha de consulta: 10 de enero de 2022).
- Matute González, C. (2019), “Cambio de gobierno, gobierno abierto y autonomía”, en *Revista Buen Gobierno*, enero-junio, No.26.
- Mora Velázquez, S. (2016), “La evolución de la política de transparencia y rendición de cuentas en México”, en *Argumentos*, septiembre-diciembre, No.29.
- Parada, E. (2002), *Introducción a las políticas públicas*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Puente, K. (2018), 23 de octubre, *¿Para qué un parlamento abierto?*, Nexos, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/res-publica/para-que-un-parlamento-abierto/> (fecha de consulta: 12 de enero de 2022).
- Pérez Arce, A. (2020), ITEI: Quince años promoviendo la transparencia y el acceso a la información pública de la mano de la ciudadanía, en *Caja de cristal*, enero-junio, No.11.

- Peña Mancillas, V. (2016), "Gobierno abierto, poder e influencia: Análisis crítico a una propuesta de pronta propagación", en *Revista de Gestión Pública*, enero-junio. No.1.
- Ramírez-Alujas, A. V. y Cruz-Rubio, C. N., (2012), ¿"Políticas públicas abiertas?: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto", en *Revista Buen Gobierno*, (13).
- Sánchez González, J. (2018), "Transparentando los poderes públicos: Gobierno abierto, parlamento abierto y justicia abierta", en *Revista Venezolana de Gerencia*, enero-marzo. No.81.
- Sánchez González, J. (2019), "Gobiernos abierto en gobiernos locales en México", en *Revista Buen Gobierno*, enero-junio. No.26.
- Vera Martínez, M. C. (2015), "El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción. El caso de México", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, enero-junio.No.13.
- Vargas, A. (2007), "Análisis de las políticas públicas", en *Perspectivas*, núm.19, Bolivia.
- Villanueva Esquivel, C. (2010), La institución de la transparencia en México, disponible en: <https://mx.linkedin.com/in/cesar-villanueva-esquivel-85816232>. (fecha de consulta: 25 de abril de 2022).



ENCRUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

42° NÚMERO SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2022
Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPYS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogado General: *Dr. Alfredo Sánchez Castañeda*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretaria General: *Lic. Patricia G. Martínez Torreblanca*

Secretario Administrativo: *Lic. Jesús Baca Martínez*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. María Areli Montes Suárez

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefe de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Mtro. Adolfo Gracia Vázquez*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Arturo Hernández Magallón

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Mtro. Eduardo Leal Hernández

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr. Eduardo Villarreal Cantú
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCRUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 13, No.42, septiembre-diciembre 2022, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel.(55)56229470 Ext.84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Eduardo Leal Hernández, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 23 mayo de 2022.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.