



TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y GOBERNANZA SUBNACIONAL EN MÉXICO DE MAXIMILIANO GARCÍA GUZMÁN*

Daniel Ortega Carmona**

recibido: 26 de agosto 2022

aceptado: 26 de agosto 2022

La puesta en marcha del régimen democrático en México ha implicado la instrumentalización de un conjunto de prácticas institucionales, mismas que buscan minar acciones corrosivas del poder público como la opacidad, el hermetismo, el abuso del poder, la corrupción, el tráfico de influencias, el peculado, entre otras. Las acciones señaladas, lejos de fortalecer el papel del Estado, condicionan su razón de ser, ya que los actores que se desenvuelven en torno a él carecen de certidumbres para desarrollar sus actividades de forma plena, implicando costos que perjudican la confianza pública, merman el bienestar colectivo y desincentivan el crecimiento económico.

En esencia, las últimas décadas han atestiguado una serie de cambios paradigmáticos, los cuales son producto de la intersección de diversas variables, tales como el incremento de las movilizaciones sociales, las transformaciones del sistema económico, las presiones por parte de organismos internacionales, así como de coaliciones internas (llámese grupos empresariales, sectores académicos y ciudadanía organizada), mismos que han buscado hacer de la democracia un valor tangible e imperioso de la vida pública y no solo un concepto abstracto sin vinculaciones reales con los hechos y las problemáticas cotidianas de un mundo complejo.

* Profesor Titular de Tiempo Completo Definitivo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública, FCPyS-UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

** Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública y Profesor de Asignatura del Centro de Estudios en Administración Pública, FCPyS-UNAM.

En relación con lo anterior, temas como la transparencia, el acceso a la información y la gobernanza son factores medulares para la democracia moderna, ya que son estos, el emblema de la materialización de prácticas que hacen que los gobiernos se presenten como entes más abiertos, menos verticales, más colaborativos y corresponsables, produciendo valor público que impacta de forma directa en la construcción de sociedades más informadas y proactivas en los asuntos de interés general.

Un análisis profundo y riguroso de lo arriba expuesto, se puede encontrar en el texto *Transparencia, Acceso a la Información y Gobernanza Subnacional en México* autoría de Maximiliano García Guzmán, profesor adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, quien, no solamente se suma a una amplia y nutrida discusión pública y académica, desarrollada en las últimas dos décadas, respecto a la necesidad de consolidar institucionalmente prácticas que mejoren el desempeño gubernamental a través de mecanismos concretos y característicos de los regímenes democráticos, como la transparencia, la máxima publicidad, la rendición de cuentas y la gobernanza, sino que a su vez, centra el análisis hacia una dirección poco explorada en la materia, es decir, pone la lupa sobre la gestión de tales variables en los gobiernos locales, teniendo como objeto de estudio a más de 200 sujetos obligados en los ámbitos estatal y municipal.

Partiendo pues de el argumento de que el tema de la transparencia en México ha ocupado un lugar central en diversos ámbitos de la vida pública del país, el autor plasma desde el inicio del texto la idea de que saber cómo funciona el gobierno y en esa medida vigilar y controlar sus acciones, es una característica sustancial en la funcionalidad de las democracias modernas, lo cual, supone un insumo para favorecer el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, en su aplicación y desde luego en su evaluación.

Cabe destacar que una peculiaridad que distingue y dota de originalidad la obra de García Guzmán es la interrelación de enfoques teóricos, que por lo general se han trabajado de forma cercana pero independiente, es decir, el texto aborda la vinculación entre la transparencia (y acceso a la información) con la gobernanza, recurriendo a su vez, al marco de las políticas públicas, en virtud de que este último facilita metodologías para encauzar y favorecer el tratamiento de los problemas derivados de los dos primeros enfoques, principalmente en el ámbito subnacional mexicano.

Bajo esta tesitura, el objetivo propuesto por el autor consiste en analizar la gestión de la transparencia en los gobiernos locales (haciendo énfasis en las entidades federativas y en menor medida en los municipios), así como examinar la manera en la que la apertura de

esas instituciones públicas favorece la práctica de la gobernanza como un método de gobierno orientado a la participación de los ciudadanos en decisiones colectivas para la atención y solución de problemas públicos.

Bosquejado en tres capítulos, el texto de García Guzmán trata de responder cuestionamientos puntuales, entre ellos: a) el significado y la importancia de la transparencia y la gobernanza en el ejercicio democrático del poder público; b) el estado que guardan la transparencia y el acceso a la información en las estructuras institucionales de los gobiernos locales; c) las problemáticas institucionales que deben atenderse para mejorar el desempeño gubernamental local en materia de acceso a la información y; d) las contribuciones que la transparencia y el acceso a la información generan para favorecer la construcción de esquemas de gobernanza en el ámbito local.

Para dar respuesta a estas interrogantes, el autor articula en primera instancia y desde un sentido heurístico, un conjunto de referentes teórico-metodológicos como el análisis institucional, el de políticas públicas, el enfoque de gobernanza y la teoría contemporánea de las organizaciones, con el propósito de generar una examinación de las obras, los documentos teóricos y normativos que han dado soporte a esta temática. Posteriormente, la obra recurre a técnicas de investigación empírica y estadística, recopilando y analizando datos sobre la situación actual y el impacto de la transparencia y la gobernanza en los gobiernos locales de México.

Así pues, en el primer capítulo, *Perfil contemporáneo de la transparencia y la gobernanza*, Maximiliano García explora en cuatro aristas:

a) *El horizonte conceptual de la transparencia y la rendición de cuentas*, reconociendo que, si bien hay numerosas y valiosas contribuciones sobre dichos elementos, estos siguen siendo términos en construcción, mismos que no han sido desplegados en toda su extensión, pero que adquieren una amplia utilidad por su sentido prescriptivo para la vida democrática en comunidad y el valor público que añaden a los alcances institucionales. En el mismo orden de ideas, García invita a los lectores a pensar la transparencia como una práctica con marcados claroscuros, la cual requiere de mecanismos que fortalezcan una mayor concientización entre los servidores públicos sobre su necesidad y relevancia, así como acciones que aseguren que la ciudadanía pueda apropiarse culturalmente de estos conceptos. Para cerrar el apartado, el autor es enfático en señalar la necesidad de no constreñir la transparencia y el acceso a la información a la posibilidad de conocer los archivos públicos, o limitarse a la idea de estar al tanto de casos de corrupción y sancionarlos, sino que, subraya la importancia de incluir es-

quemas colaborativos de gobierno que vinculen de manera más abierta, horizontal y democrática a la autoridad y el ciudadano.

b) *La transparencia como política pública*, argumentando que, el campo y el proceso de las políticas significa una perspectiva analítica multidisciplinaria que permite conocer de qué forma y en qué medida las instituciones dan respuesta a las demandas colectivas en el marco de una relación cooperativa con la sociedad, en ese sentido, en la obra se propone entender la transparencia como una política pública que favorece su expresión en estrategias de gobierno donde se privilegian valores y modos de comportamiento; asimismo, se sitúa como un proceso orgánico, sistemático y continuo que puede ser objeto de alteraciones, afectaciones y retrocesos. En síntesis, García deja en claro que las políticas públicas suponen el desarrollo de metodologías que coadyuven a conocer qué hace el gobierno y al final del día tener la posibilidad de controlarlo y, más importante aún, incidir en su funcionamiento.

c) *La lógica de la gobernanza*, subrayando que, aunque en algunos casos este término se enfatiza más como un recurso retórico que como un perfil institucional para la democracia moderna, es fundamental ver este concepto como un detonador de sinergias que traduce sin restricciones las necesidades de los ciudadanos en bienes y servicios. A su vez, el autor plantea que la gobernanza evita que la Administración Pública se reduzca a lo burocrático, permitiendo revalorar la naturaleza pública del gobierno, por lo que las instituciones se colocan a sí mismas en una perspectiva en la que se reconoce abiertamente la necesidad y la capacidad que tiene la población, sus grupos y actores, de plantear sus demandas, definir sus problemas, indicar sus expectativas, proponer soluciones y participar en conjunto con la autoridad y los expertos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

d) *La incidencia de la transparencia y el acceso a la información en la gobernanza local*, sobre esta arista, García Guzmán reflexiona en torno a la dimensión e interacción conceptual de los términos antes referidos, llegando a la conclusión que estos deben actualizarse y fortalecerse de manera permanente, pues en la actualidad su sentido va más allá de ser herramientas que sirven para controlar el poder público, teniendo más bien, un propósito que impulsa y establece formas más colaborativas de interacción entre la autoridad y el ciudadano, por lo que su existencia no se consume en el acceso a los archivos y datos públicos.

De forma subsecuente, en el segundo capítulo de la obra, *Trayectoria institucional de la transparencia y el acceso a la información en México: la experiencia local*, el lector puede

encontrar un examen meticuloso respecto al proceso institucional que ha dado origen y sustento a la política de transparencia en el país, teniendo especial detenimiento en las características que acontecen en los gobiernos subnacionales.

Fundamentalmente, en este apartado el autor hace uso de una estrategia deductiva, en la cual expone los mecanismos que han permitido la instalación del acceso a la información en los estados (y en consecuencia en los municipios), brindando a su vez, un panorama analítico sobre el grado de avance que existe en la materia, por lo que recurre a un breve recuento histórico en el que da cuenta de los cambios políticos presentados en México a partir de la segunda mitad del siglo XX, mismos que han favorecido la creación y evolución de normas, sin las cuales no se podría entender el impulso a la apertura de los archivos públicos, el acceso a la información, la transparencia y la gobernanza.

Al final de este capítulo, se razona el alcance jurídico que hoy en día expresan las leyes locales de transparencia, en criterios que, a decir del autor, representan factores sustantivos y representativos del compromiso que con ella asume la autoridad, tales como la autonomía de los órganos garantes, el catálogo de sujetos obligados, las sanciones y medidas de apremio a servidores públicos que nieguen u obstaculicen sin razón la entrega de datos, los días para dar respuesta a solicitudes de acceso, entre otros. Todos estos elementos se encuentran enmarcados en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información de 2015, normativa base que establece las obligaciones mínimas que deben aplicarse en todo el país.

Aún y cuando en este apartado, Maximiliano García centra sus esfuerzos en construir de manera didáctica una línea evolutiva en la cual se puedan observar los sucesos y momentos trascendentes para la política de transparencia y acceso a la información en el país, su trabajo no se limita a un ejercicio meramente descriptivo, ya que ofrece una serie de reflexiones en las que pondera la necesidad de dar nuevos pasos que potencialicen tales políticas, es decir, establece que dichas variables deben funcionar como insumos, y no sólo como productos, de procesos en los que la ciudadanía se involucre en el desempeño de las instituciones, todo esto, mediante la apertura de canales de participación y la consolidación de esquemas de gobernanza.

Ahora bien, el tercer pilar de la investigación de Maximiliano García, titulado *El acceso a la información a prueba, una aproximación estadística en el ámbito local*, se enfoca en mostrar evidencia empírica respecto al desempeño de las instituciones en el cumplimiento de la política de transparencia, así como los impactos de la construcción de modelos de gobernanza en el ámbito subnacional mexicano.

Concretamente, el autor presenta datos de más de 200 sujetos obligados del ámbito estatal (instituciones públicas y los propios órganos garantes), obtenidos mediante solicitudes de acceso a la información en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Tales consultas buscaron poner a prueba el compromiso y la eficiencia de las organizaciones estatales al momento de dar respuesta a cuestionamientos entorno a: el marco jurídico con el que operan sus áreas de transparencia; el tipo de sanciones aplicables a los funcionarios que no dan respuesta a las solicitudes de información; la estructura e integración del Comité de Información o su equivalente en las diferentes entidades; el perfil curricular y la remuneración de los integrantes de dicho Comité; los temas principales sobre los que reciben peticiones de información; la cantidad y el tipo de recursos de revisión que atendieron; la promoción de la cultura de la transparencia y el acceso a la información; las actividades en materia de transparencia proactiva, entre otras.

Para realizar tal ejercicio, García dividió las solicitudes en dos grandes bloques:

- El primer ejercicio de peticiones se desarrolló de 2016 a 2018, requiriendo información de 191 instituciones entre poderes ejecutivos (representados por las secretarías de finanzas, gobierno y educación), poderes legislativos, poderes judiciales y municipios (seleccionando aquellos que fungen como capitales).
- El segundo ejercicio tuvo lugar en 2018, realizando consultas a los órganos garantes de las 32 entidades federativas, que asumieron el rol de sujetos obligados.

Una vez recabada y procesada la información, la obra da cuenta de los retos y oportunidades por los que atraviesa la política de transparencia en los estados y municipios. Al respecto, en un primer corte derivado de las peticiones realizadas entre 2016 y 2018, García logra inferir que el acceso a la información no había permeado en el grueso de la población, sino que se encontraba contenida en los sectores que de alguna manera tenían conciencia de su importancia, o bien para aquellas personas que la necesitan en sus investigaciones académicas, mediáticas o institucionales.

El segundo corte, producto de la información recabada en 2018, representó un ejercicio de verificación, contraste y comparación respecto a la primera etapa, en ese sentido, el autor encontró una ligera mejoría en el número de respuestas obtenidas, aunque, es puntual en señalar que el nivel de calidad no incrementó en absoluto, teniendo como panorama, que en los gobiernos locales de México, la transparencia presenta serias limitaciones institucionales que impiden el desarrollo de prácticas de gobernanza en el tratamiento de las necesidades colectivas.

Aún y cuando, el estado de la transparencia y la gobernanza en el ámbito subnacional del país es endeble, García Guzmán propone en las conclusiones algunas recomendaciones para seguir fortaleciendo la construcción de esquemas de gobernanza bajo el soporte de sólidos mecanismos de transparencia y acceso a la información. De manera abreviada, estas propuestas se centran en: a) intensificar las acciones de transparencia proactiva; b) hacer modificaciones legales en cada entidad que estén acordes a su grado de avance; c) considerar el seguimiento de oficio por parte de los órganos garantes a las solicitudes de información no atendidas; d) que los sujetos obligados realicen un análisis en su ámbito de competencia para detectar temas sensibles para la ciudadanía; e) fortalecer la capacidad institucional, específicamente la capacitación y sensibilización del personal; f) saneamiento de los órganos garantes; g) documentar y estudiar a profundidad casos de éxito en el ámbito local; y h) brindar amplio reconocimiento al buen desempeño institucional en la apertura de los archivos públicos.

Fuente de Consulta

García Guzmán, Maximiliano (2021). *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales de México: avances y retrocesos en la apertura de las instituciones públicas*. México: Gedisa.



ENCUCIJADA
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
FCPS 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, FCPS-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.

ENCUCIJADA 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.