



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN
NICOLÁS DE HIDALGO



DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES

MAESTRÍA EN DERECHO DE LA INFORMACIÓN

“ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA OFICIAL DE LOS
CONGRESOS ESTATALES. INDICADORES DE TRANSPARENCIA
ACTIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN DERECHO DE LA INFORMACIÓN

Presenta
DIANA JÉSSICA CORTÉS ARROYO

Director de tesis
DOCTOR EN CIENCIA SOCIAL HÉCTOR CHÁVEZ GUTIÉRREZ

Co-Director:
PHD IN POLITICAL SCIENCE JONATHAN FOX

Morelia, Mich. Agosto de 2016.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| RESUMEN..... | 3 |
| INTRODUCCIÓN..... | 4 |
| CAPÍTULO 1. APROXIMACIÓN TEÓRICA. | |
| 1.1 Derecho de acceso a la información..... | 8 |
| 1.1.1 Del derecho a la información al derecho de acceso a la información pública..... | 8 |
| 1.1.2 Derecho de acceso a la información pública en sus facetas individual, social, activa y pasiva..... | 13 |
| 1.1.3 Derecho de acceso a la información pública oficial en México..... | 17 |
| 1.1.4 Portales de transparencia..... | 20 |
| 1.2 La transparencia y rendición de cuentas..... | 26 |
| 1.2.1 La política de transparencia..... | 26 |
| 1.2.2 Transparencia clara y opaca..... | 30 |
| 1.2.3 Transparencia activa, proactiva y reactiva..... | 33 |
| 1.2.4 La rendición de cuentas..... | 36 |
| 1.2.5 Rendición de cuentas vertical y horizontal..... | 37 |
| 1.2.6 La transparencia como generadora de rendición de cuentas..... | 40 |
| 1.3 El poder legislativo..... | 44 |
| 1.3.1 Organización..... | 45 |
| 1.3.2 Funciones del poder legislativo..... | 47 |
| 1.3.3 Rendición de cuentas y transparencia legislativa..... | 49 |

CAPÍTULO 2. MÉTRICAS DE TRANSPARENCIA.

| | |
|---|----|
| 2.1 Contextualizando..... | 57 |
| 2.2 Índice de derecho de acceso a la información en México..... | 62 |
| 2.3 Métrica de Transparencia CIDE..... | 69 |
| 2.4 Hallazgos..... | 81 |

CAPÍTULO 3. TRANSPARENCIA ACTIVA Y PROACTIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES.

| | |
|--|-----|
| 3.1 Métricas de transparencia legislativas..... | 92 |
| 3.2 Parámetros para medir la transparencia activa y proactiva legislativa estatal. | 111 |

| | |
|-------------------|-----|
| CONCLUSIONES..... | 123 |
|-------------------|-----|

| | |
|------------------|-----|
| REFERENCIAS..... | 127 |
|------------------|-----|

Resumen

La presente investigación es un análisis cualitativo y cuantitativo de la *Métrica de Transparencia 2014* y el *Índice de derecho de acceso a la información en México*. Se parte de la hipótesis de que las mediciones no responden a los requerimientos necesarios para determinar si los sujetos obligados son transparentes, garantes del derecho al acceso a la información pública oficial y generan rendición de cuentas.

La investigación revela que los datos utilizados por las métricas son insuficientes para determinar el nivel de transparencia activa, proactiva y parlamentaria. Existe la necesidad de construir instrumentos estandarizados para medir la labor legislativa que atiendan a sus múltiples funciones, formas de organización y niveles de gobierno. Se elabora una propuesta de indicadores que deben considerarse en las evaluaciones del derecho al acceso a la información pública oficial del poder legislativo estatal.

Abstract

This paper presents a qualitative and quantitative analysis of the *Métrica de Transparencia 2014* and *Índice de derecho de acceso a la información en México*. Research stemmed from the hypothesis that their criteria is not sufficiently able to determine if government entities are transparent, and thereby guarantee the right of access to public information and foster accountability.

Research reveal that data used by the metric are insufficient to determine the level of active, proactive and parliamentary transparency. It is necessary to create standardized instruments to measure legislative work according to roles, forms of organization and levels of government. The list of indicators proposed here must be considered in the evaluations of the right of access to public information by the state legislatures.

Palabras clave: transparencia, rendición de cuentas, poder legislativo, métricas de transparencia, transparencia legislativa.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se basa en un análisis cualitativo, que puntualiza rasgos cuantitativos de las principales mediciones de transparencia en México: *la Métrica de Transparencia 2014* y el *Índice de derecho de acceso a la información en México*, para determinar los alcances de las métricas de transparencia en la evaluación del derecho al acceso a la información pública oficial, la transparencia proactiva, y su aplicación al poder legislativo estatal, mismo que verifica si responden de manera satisfactoria a los requerimientos necesarios que permiten señalar a los sujetos obligados como transparentes y garantes del derecho de acceso a la información pública oficial.

Se parte de la hipótesis de que las métricas de transparencia más importantes en el país, no responden a los requerimientos necesarios para determinar si los sujetos obligados son transparentes y garantes del derecho al acceso a la información pública oficial.

Para comprobar dicha suposición, se realiza una descripción de los aspectos generales de cada métrica, composición y metodologías usadas, en seguida se procede con el análisis cualitativo a través de la revisión sistemática de la información que proporcionan, en la cual se abstraen los componentes: transparencia activa, transparencia proactiva y poder legislativo, con el fin de examinar la manera en que dichos elementos son evaluados y así generar una interpretación del significado e importancia que se les otorga a estos elementos dentro de las mediciones de transparencia en México.

Posteriormente se desarrolla una comparación entre ambas métricas para señalar las diferencias y similitudes con que se evalúan los elementos objeto de estudio, la perspectiva, enfoque e importancia que le otorgan en sus dinámicas de evaluación.

A través del descubrimiento de estos factores, se explica e interpreta la realidad de la transparencia activa, proactiva y el poder legislativo en relación a las mediciones de transparencia y se responden a los cuestionamientos: ¿De qué manera evalúan las métricas de transparencia más significativas en México el

derecho de acceso a la información pública oficial y la transparencia proactiva?, ¿los indicadores usados son suficientes para medir a cabalidad dichos aspectos?, ¿hasta qué punto los diagnósticos de transparencia atienden al poder legislativo como un órgano multifuncional con diversas formas de organización y ámbitos territoriales?, ¿qué importancia se otorga a los congresos estatales?

El estudio efectúa análisis cuantitativos, ya que al abstraerse los elementos objetos de estudio, se realizaron porcentajes para dar cuenta del valor numérico que la transparencia activa, proactiva y el poder legislativo, tienen dentro de cada métrica, produciéndose con ello datos descriptivos acerca de la tendencia con que son evaluados.

Los porcentajes formados motivan la comparación entre las variables de las métricas, proporcionando claridad que permite identificar debilidades y fortalezas de las mismas, así como determinar hasta qué grado atienden el desempeño y multifuncionalidad del poder legislativo.

Finalmente, se efectúa una descripción de las principales métricas de transparencia legislativas en las que se señalan sus alcances y deficiencias al evaluar la transparencia en los poderes legislativos, en particular en el ámbito local.

La crítica, con un afán constructivo que pretende estimular mejoras en las métricas de transparencia, culmina en una propuesta elaborada en coordinación con el Doctor Jonathan Fox, Profesor de *American University* y colaborador de la Asociación Fundar, sobre indicadores que deberían estar presentes en las evaluaciones de la transparencia activa y proactiva de los poderes legislativos estatales.

Las métricas de transparencia juegan un rol importante en la vida social, ya que permiten a los sujetos obligados detectar áreas de oportunidad y fortalezas, dan cuenta a los ciudadanos sobre el desempeño de quienes fueron elegidos para deliberar, vigilar, controlar y tomar decisiones en su nombre, generando una opinión informada, fortaleciendo la democracia, el desarrollo del país y el equilibrio entre los poderes.

El derecho de acceso a la información pública es indispensable para que el ciudadano sea parte activa de las tareas públicas, y fundamental para ejercitar otra clase de prerrogativas en pro de la democracia, el bienestar común y la mejora de su calidad de vida.

El poder legislativo entra al campo de lo controlable y se le exige transparentar sus dinámicas, funciones, ejercicio del gasto y desempeño en general a partir de la publicación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* en 2002. Durante este periodo de transición democrática aún persisten las dudas sobre qué tan garante del derecho al acceso a la información es este órgano.

La transparencia y la rendición de cuentas, como herramientas para garantizar este derecho, han sido objeto de estudio para medir la voluntad de nuestros representantes de abrir el gobierno a su población y evaluar las acciones que los mismos han emprendido para garantizar tal derecho. Sin embargo ¿hasta qué punto las métricas de transparencia responden a las particularidades de los poderes legislativos? ¿Han logrado presentar resultados contundentes y claros sobre la garantía del derecho al acceso a la información pública en los poderes legislativos, y en particular de los Congresos locales?

La presente investigación, se realiza a través de tres capítulos. Como primer apartado, se efectúa una revisión bibliográfica de conceptos para crear un marco teórico que dará sustento a capítulos subsecuentes. Se explorará lo relativo al derecho de acceso a la información pública, analizando su relación con el derecho a la información, explorando sus facetas individual, social, activa y pasiva, ubicándolo dentro del marco jurídico mexicano, estableciendo las pautas bajo las que se materializa y resaltando el papel fundamental que los portales de transparencia tienen en este sentido.

Se configura a la transparencia como una garantía normativa que imprime eficacia al derecho de acceso a la información pública y a la rendición de cuentas, describiendo aspectos fundamentales de las mismas, diferenciando entre los tipos de transparencia que se generan, sus vertientes activa, proactiva y reactiva, estableciendo el concepto de rendición de cuentas, sus dimensiones, diferencias

entre una rendición suave y dura, y su relación con la transparencia como generadora de rendición de cuentas.

Se detalla al poder legislativo como parte del objeto de estudio y como sujeto obligado a garantizar el derecho de acceso a la información pública, su organización, funciones y obligaciones de transparencia, haciendo especial énfasis en la rendición de cuentas y transparencia legislativa, evidenciando las carencias que han impedido una transparencia clara y rendición de cuentas dura.

Posteriormente, en un segundo capítulo se realiza el análisis cualitativo de las dos métricas nacionales a las que ya se ha hecho referencia, el Índice de derecho de acceso a la información en México IDAIM, elaborado por Fundar Centro de Análisis e Investigación en 2014 y la Métrica de Transparencia elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE en 2014.

El análisis centra su atención en el derecho al acceso a la información pública oficial, el cual se materializa a través de las Obligaciones de transparencia que deben ser plasmadas en los portales electrónicos de los sujetos obligados. Por lo que el primer objetivo del análisis se centró en detectar los parámetros usados para medir la transparencia activa y proactiva y la ponderación que se les otorga a los mismos. Como segundo objetivo se abstrajeron los elementos relativos a la transparencia activa y proactiva relacionados al poder legislativo, con la finalidad de identificar hasta qué grado las métricas de transparencia atienden tanto al congreso de la unión como a los congresos estatales.

La comparación entre las métricas permitirá establecer conclusiones en torno a los aciertos y debilidades de las mismas.

Finalmente, en el tercer apartado, se describen las principales métricas de transparencia enfocadas al poder legislativo, analizando sus fortalezas y áreas de oportunidad. Para culminar en la propuesta de indicadores que deberían estar presentes en las evaluaciones de transparencia del dicho órgano estatal, mismos que permiten una evaluación focalizada a este rubro en pro de indicar con mayor claridad los aspectos que dichos órganos deben mejorar para garantizar plenamente la transparencia y rendición de cuentas, y con ello el derecho de acceso a la información pública oficial.

CAPÍTULO I. APROXIMACIÓN TEÓRICA

1.1 DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

1.1.1 DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Los derechos humanos son aquellas atribuciones que posee cualquier persona por el sólo hecho de existir, necesarios para la realización de la dignidad, el valor de la persona y con independencia de que sean contemplados en los marcos jurídicos. No distinguen nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua o cualquier otra condición.

Su reconocimiento se ha forjado a través de múltiples acontecimientos a lo largo de la historia. En México, a partir de la reforma constitucional al artículo primero en el año 2011, se han tenido considerables avances en materia de derechos humanos, por mencionar la incorporación de los tratados internacionales y las obligaciones a cargo del Estado en relación a los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. A través de esta y otras acciones el Estado Mexicano ha ido forjando la pauta bajo la cual se desarrollan las acciones tendientes a señalar cuáles son estos derechos humanos y cómo se llevan a efecto en la realidad cambiante.

Entre los diversos derechos humanos existentes se encuentra el derecho a la información. Reconocido por primera vez en 1948 en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al señalar que “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Se incluye en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al señalar que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 19 de Diciembre de 1966, artículo 19 lo define como “Aquel derecho que tiene toda persona, física o jurídica, de investigar, recibir y difundir información e ideas, de manera oral o escrita, o usando cualquier otro procedimiento y sin limitación de fronteras”, de este se desprende el derecho de acceso a la información pública, mismo que da origen a origen a la presente investigación.

El Derecho a la Información se define como “un derecho esencial reconocido por los ordenamientos jurídicos que otorgan a toda persona las facultades de difundir, investigar y recibir información, opiniones o ideas, por cualquier medio, en forma oral, escrita, audiovisual, por medios electrónicos o cualquier otro, que el Estado está obligado a tutelar, respetar y promover a fin de garantizar y hacer efectivo dicho derecho.”¹

Es indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas, y fundamental para que el hombre se encuentre en condiciones de ejercitar otros derechos, asegura a las personas su participación como una pieza básica para el adecuado funcionamiento de ese Estado que pretende erigirse como democrático representativo.

En virtud de que la toma colectiva o cotidiana de decisiones se basa principalmente sobre la información con que se cuenta, una reducida, mala o errónea información producirá decisiones iguales. Por el contrario, un ciudadano informado puede tomar una decisión mejor formada en las múltiples acciones que tengan relación con su vida pública o personal.² Es por ello que para el derecho a la información, la información misma se considera para la realización de un fin social porque es de interés público³, necesaria para fortalecer la democracia, pero

¹ Olivos, Monserrat, *El derecho a la Información Pública Municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012, p. 27.

² Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. Estudio introductorio y compilación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. XV.

³ De acuerdo al *Diccionario jurídico mexicano* del Instituto de Investigaciones Jurídicas, el interés público se define como “el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado”. *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa, 1996, t. III, p. 1779. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública define a la *información de interés público*, como aquella información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.

sobre todo para lograr una mejora de la calidad de vida. A palabras de Luigi Ferrajoli, el acceso a la información se expresa como la *ley del más débil en alternativa a la ley del más fuerte*.⁴

Se reconoce que el derecho a la Información contiene libertades individuales y sociales. Dentro de las libertades individuales se encuentran la libertad de expresión y de imprenta, en tanto que dentro de las libertades sociales están el derecho de las personas a recibir información veraz, objetiva y oportuna, así como el acceso a documentación pública. El derecho a la información impregna a todos sus elementos y mecanismos de un alto contenido social.⁵ Su importancia radica en ambas libertades: el poder manifestarse libremente y su derecho como miembros de un colectivo a recibir información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.

Tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible como instancia esencial de autoexpresión y desarrollo individual, como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales, y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país. Si los ciudadanos no tienen plena seguridad de que el derecho los protege en su posibilidad de expresar y publicar libremente ideas y hechos, será imposible avanzar en la obtención de un cuerpo extenso de ciudadanos activos, críticos, comprometidos con los asuntos públicos, atentos al comportamiento y a las decisiones de los gobernantes, capaces de cumplir la función que les corresponde en un régimen democrático.⁶

Tres son las facultades que se desprenden de este derecho: difundir, investigar y recibir información. A palabras de Ernesto Villanueva, estas facultades pueden concebirse como: el derecho a atraerse información, derecho a informar y derecho a ser informado.⁷

⁴ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, España, Trotta, 2002, p. 54.

⁵ Carpizo, Jorge, "Constitución e información", en Valadés, Diego, Carbonell, Miguel (coord.) , *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 39.

⁶ Tesis aislada CCXVI/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, primera sala, t. XXX, diciembre de 2009, p. 287.

⁷ Villanueva, Ernesto, *Op.Cit.*, nota 2, p. XVII.

El derecho a atraerse información incluye las facultades de: ⁸

- a) Acceso a los archivos, registro y documentos públicos y,
- b) La decisión de que medio lee, se escucha se contempla.

El derecho a informar contiene:

- a) Las libertades de expresión y de imprenta y,
- b) El de constitución de sociedades y empresas informativas.

El derecho a ser informado comprende las facultades de:

- a) Recibir información objetiva y oportuna.
- b) La cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y,
- c) Con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

Cada una de estas prerrogativas da lugar a otra serie de derechos entre los que se encuentra el derecho de acceso a la información pública, el cual se define como “la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las disposiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática”.⁹ Puede concebirse como una especificación del derecho a la información, como un derecho subsidiario o un derecho a la información en sentido estricto.¹⁰

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en respaldo a su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, adoptó en la *Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión* que el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos, en tanto que los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho.¹¹

⁸ *Idem.*

⁹ Villanueva, Ernesto, *Op.Cit.*, nota 2, p. XXIV.

¹⁰ Isensee Rimassa, Carlos y Muñoz Severino, Jorge, “El derecho (fundamental) de acceso a la información pública como principio (de transparencia). Concepto, bloque constitucional y test de proporcionalidad”, *Derecho y Justicia*, Chile, 2013, No. 3, p.47.

¹¹ Abramovich, Victor y Courtis, Christian, *El acceso a la información como derecho*, p.5, <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/5/276.pdf> [consultado el 24 de enero de 2016].

En México, el derecho de acceso a la información cobra especial relevancia y adquiere formalidad a partir de la reforma al artículo 6º Constitucional en Junio de 2007, al cual se adicionan siete fracciones en las que se obliga a la Federación, los Estados y el Distrito Federal, a regirse por dichos principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Además de establecer, en el segundo artículo transitorio del mismo decreto, la obligación de expedir leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, a más tardar un año después de la entrada en vigor de ese derecho.

A consecuencia de las reformas, el país destacó a nivel internacional en esta materia, en términos normativos e institucionales, ya que dicho artículo establece una serie de garantías procesales e institucionales a favor del gobernado que eran difíciles de encontrar en otros países.¹²

En virtud de que toda la información en posesión del Estado es pública, con las excepciones que marca la ley, los sujetos obligados a cumplir este derecho son todas las autoridades públicas de todas las ramas de poder, en los tres niveles de gobierno. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos agrega además a los órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

A nivel federal, la reglamentación del derecho de acceso a la información pública se encuentra en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso a toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

La creación de este marco legal modificó sustancialmente la relación de la sociedad con el gobierno y otorgó más posibilidades de vigilancia, de fiscalización

¹² Ackerman, John M., "Derecho de acceso a la información pública", en Mac-Gregor, Poisot, Eduardo, Ferrer (coord.), *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, t. I, p. 1105.

y de contrapeso al ciudadano frente a la autoridad. Lo que algunos denominan “empoderamiento ciudadano”.¹³

Se suma a esta normativa, la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, reglamentaria del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información. Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

1.1.2 DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN SUS FACETAS INDIVIDUAL, SOCIAL, ACTIVA Y PASIVA

La faceta individual y social del derecho de acceso a la información pública.

Es incuestionable la característica fundamental de la información como instrumento para el ejercicio de otros derechos, por lo que podemos afirmar que cierta información es considerada un bien jurídico. Es un elemento indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, misma que puede concebirse como un bien individual o social, produciendo estas dos mismas formas de visualizarse.

La faceta de carácter social, es aquella que ve al derecho de acceso a la información pública como un derecho ligado estrechamente a la libertad de expresión. Se visualiza desde una perspectiva individual, basada en las oportunidades que tiene el derecho a recibir información, de dar a la persona las herramientas o condiciones para lograr una mayor realización personal.¹⁴ En ella

¹³ Corral Jurado, Javier y Solís Lere, Beatriz, *La transparencia y acceso a la información del poder legislativo*, p.1, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1407/7.pdf> [consultado el 24 de enero de 2016].

¹⁴ Isensee Rimassa, Carlos y Muñoz Severino, Jorge, *Op. Cit*, nota 9, p.52.

se reconoce el derecho a todas las personas a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios.¹⁵

Esta concepción individualista choca con los límites de la autonomía personal de los demás individuos, que pueden no estar interesados en brindar voluntariamente la información, y por otro, con la posible justificación de limitaciones a la autonomía individual absoluta, fundadas en razones de interés público, moral, protectorio, etcétera. Entendida solamente como libertad con respecto a la injerencia estatal, la conceptualización del acceso a la información como derecho individual tiene algunas limitaciones que dificultan seriamente su alcance.¹⁶

La faceta que visualiza al derecho de acceso a la información como un derecho social o colectivo, entendido como un derecho humano adquirido a base de movimientos sociales¹⁷ sirve como medio para el intercambio de ideas e información para la comunicación masiva entre todas las personas.

En este sentido, la información no se limita a dimensiones de tipo individual, sino que cobra un marcado carácter social en donde la información no es usada como factor de autorrealización personal, sino como un mecanismo de control institucional.¹⁸

La información generada por las actividades realizadas en nombre del Estado o al servicio del él, cualquiera que sea su nivel, se considera una función social de interés general. Abarca desde textos normativos hasta datos sobre ejecuciones presupuestarias, planes operativos, balances patrimoniales, reportes, cualquier documentación que se encuentre bajo posesión o control del órgano

¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Capítulo II, La libertad de expresión en el contexto del Sistema Interamericano", en *Índice Informe especial del relator sobre la libertad de expresión 1998*, 1998, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=623&IID=2> [consultado: 08 de diciembre de 2015].

¹⁶ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Op. Cit.*, nota 10, p.3.

¹⁷ Para obtener más información acerca de los movimientos sociales que aportaron a la construcción de este derecho, dirigirse a Luna Pla, Issa, *Movimiento Social del derecho de acceso a la información en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2009.

¹⁸ Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Op. Cit.*, nota 10, p.4

gubernamental. Dicha información puede plasmarse a nivel físico en documentos o soportes magnéticos y digitales.¹⁹

La información pública es entonces toda la información que se genera por virtud de las actividades del Estado, todo aquél quehacer o persona a la que se le destinó presupuesto público.

Toda la información en posesión de los obligados es pública, por regla general, sin embargo, no podemos dejar de lado que existen informaciones generadas por el Estado que no son accesibles a los ciudadanos, información relacionada con la seguridad nacional y los datos personales. Dichas excepciones se encuentran reglamentadas en las distintas leyes de acceso a la información en México.

La faceta social del derecho de acceso a la información implica la obligación del Estado de entregar aquella información referente a las actividades de su gestión pública, elemento esencial para la democracia participativa, pero también como base para la rendición de cuentas. La publicidad de los actos de gobierno constituye un factor de control del ejercicio del poder por parte de los representantes ya que les da la posibilidad de opinar y contribuir al debate público de las ideas. Se exige pues que el Estado se conduzca de manera transparente.

Forma activa y pasiva del derecho de acceso a la información pública.

Es importante señalar que el derecho de acceso a la información pública se presenta en forma activa y en forma pasiva. En 1964 el Papa Pablo VI, con motivo de un seminario de las Naciones Unidas sobre la libertad de información afirmó que el derecho a la información está fundado en la naturaleza del hombre. El cual se trata de un derecho activo y pasivo: por una parte, la búsqueda de la información; y por la otra, la posibilidad de todos a recibirla.²⁰

A palabras de los autores Carlos Isensee y Jorge Muñoz, el derecho de acceso a la información pública es una garantía ciudadana que contiene dos

¹⁹ Fuenmayor E., Alejandro, *El derecho de acceso de los Ciudadanos a la Información Pública. Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José, UNESCO San José, 2004, p.50.

²⁰ Fuenmayor E., Alejandro, *Op. Cit.*, nota 18, p.15.

facetas distintas: la primera es el derecho de acceso a la información pública, en cuanto obligación estatal; y la segunda es el derecho de acceso a la información pública, como un derecho de los particulares.²¹

Jean Marie Auby y Robert Ducos-Ader, conciben al derecho de la información como el conjunto de reglas jurídicas aplicables a la información en un sentido activo y pasivo, entendido como la difusión de la información y la recepción por sus destinatarios.²²

En su forma activa, hacemos referencia a que cualquier persona tiene derecho a solicitar información, y el Estado la obligación de entregarla. En su forma pasiva, es el derecho de toda persona de recibir información sin necesidad de solicitarla, y como consecuencia, la obligación del gobierno de tener disponible esa información pública de oficio.

La publicidad se vincula con el deber de los sujetos obligados de desarrollar la función de entregar al público los temas que son de relevancia pública, haciendo públicos sus actos y sus resoluciones. Se considera a esta como la primera faceta del derecho de acceso a la información pública.²³

La legislación mexicana no las señala bajo estas denominaciones, sin embargo, es importante recalcar que las obligaciones impuestas al estado por el derecho de acceso a la información están orientadas a la satisfacción del derecho en esa doble vía.

La forma activa del derecho de acceso a la información pública se encuentra contemplada en el artículo 6º Constitucional, fracción III, el cual contempla el derecho de las personas a acceder, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, a la información pública, datos personales o rectificación de éstos. La *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en su artículo cuarto, indica que el acceso a la información es un derecho humano que comprende: solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información, por lo que toda información generada, obtenida, adquirida,

²¹ Isensee Rimassa, Carlos y Muñoz Severino, Jorge, *Op. Cit*, nota 9, p.57.

²² Fuenmayor E., Alejandro, *Op. Cit.*, nota 18, p. 15.

²³ Isensee Rimassa, Carlos y Muñoz Severino, Jorge, *Op.Cit.*,nota 9, p.58.

transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos que dicha ley establezca.

La forma pasiva del derecho de acceso a la información pública puede localizarse en la fracción I, del artículo 6º Constitucional, que indica el deber de los sujetos obligados de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones; así como en la fracción V del mismo precepto, señala la obligación de publicar a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos.

En términos generales podemos afirmar que la forma activa del derecho de acceso a la información pública se ve reflejada en el derecho de los ciudadanos de solicitar información por cuenta propia, ya sea a través de solicitudes de información o por cualquiera de los diversos mecanismos que los sujetos obligados pongan a disposición de las personas. La forma pasiva del derecho de acceso a la información pública se constriñe como el derecho de acceso a la información pública de oficio o información pública oficial, que precisamente hace referencia a la obligación de los sujetos obligados de hacer pública la información sin necesidad de que las personas la soliciten.

1.1.3 DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA OFICIAL EN MÉXICO

El derecho de acceso a la información pública oficial surge de la forma pasiva del derecho de acceso a la información, y hace referencia a la información que los sujetos obligados deben de publicar.

La *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, artículo 23, señala como sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder: cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba o ejerza recursos

públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

A través del derecho de acceso a la información pública oficial, se reconoce a las personas su prerrogativa de acceder al conocimiento del contenido que consta en documentos que se encuentren en poder de personas físicas o morales que reciban recursos públicos. Es esa obligación que asumen los sujetos obligados en relación con la información que producen o deberían producir, y que deben poner a disposición de la sociedad sin que esta lo requiera, con la finalidad de que la sociedad conozca el modo en que están utilizando los recursos y la forma en que se construyen las decisiones públicas.

El medio por excelencia, establecido en la Constitución, para dar publicidad a la información son los portales electrónicos (también llamadas páginas *web*, portales de transparencia, sitios electrónicos o sitios *web*), sin embargo, la legislación mexicana, en particular la *Ley General de Transparencia*, indica la posibilidad de usar medios alternativos de difusión cuando en determinadas poblaciones éstos resulten de más fácil acceso y comprensión.

Este derecho se considera un elemento pasivo en tanto que se trata de información que no requiere de ningún tipo de procedimiento de solicitud por parte de los ciudadanos para ser publicada.²⁴ Las normas relativas al acceso a la información pública oficial no sólo regulan la forma en la que el derecho se lleva a la práctica, sino que constituyen o deberían constituir una política de transparencia y gobierno abierto.^{25 26}

En México, el derecho de acceso a la información pública oficial se norma, en la fracción V, del apartado A, del artículo sexto constitucional, al mandar a los

²⁴ Merino, Mauricio, *Muchas políticas y un solo derecho*, p.130, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2251/9.pdf> [consultado el 25 de enero de 2016].

²⁵ Guerra, Oscar *et. al.*, “La rendición de cuentas: la fragmentación jurídica”, en López Ayllón, Sergio, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México, Auditoría Superior de la Federación, p.41.

²⁶ “Un gobierno abierto debe entenderse como una plataforma tecnológica institucional que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos”. Sandoval Almazán, Rodrigo, *Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual*, México, Convergencia, Revista de Ciencias Sociales, vol. 22, núm. 68, mayo-agosto, 2015, p. 214.

sujetos obligados el que tengan actualizados y publicados, a través de los medios electrónicos disponibles, la información que permita rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

Considerada uno de los principales avances en materia de transparencia, representa las llamadas “obligaciones de transparencia” mínimas con las que debe cumplir un ente público, y que se refieren a la rendición de cuentas de su conformación, labor, resultados, servicios y trámites, entre otras.”²⁷

El acceso a la información pública oficial en México, además de estar contemplado en el artículo 6º Constitucional, también se encuentra desarrollado a través de los diversos ordenamientos referentes al acceso a la información.

La *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública* destina el Capítulo II, al desarrollo de estas Obligaciones, denominadas Obligaciones de Transparencia. Dichos artículos especifican qué información es la que deberá ser publicada. Recordemos que por principio general toda la información en manos de autoridades o personas que ejerzan recursos públicos, es pública. Además, el capítulo también menciona que la información debe publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Agrega que dicha información deberá publicarse a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

Por su parte la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* establece en su artículo 18, la obligación de que los sujetos obligados documenten todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. En el artículo 24, fracción XI, establece la obligación de publicar u mantener actualizada la información relativa a las obligaciones de transparencia.

Igualmente, destina el Título Quinto, Obligaciones de Transparencia, para señalar los principios y la forma en que la información pública de oficio deberá presentarse o regirse; establece obligaciones de transparencia comunes; obligaciones de transparencia específicas de los sujetos obligados; obligaciones específicas de las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos

²⁷ Nava Gomar, Salvador *et.al.*, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, México, Porrúa, 2006, p. 59.

públicos o ejercen actos de autoridad; obligaciones específicas en materia energética; disposiciones relativas a la verificación de las obligaciones de transparencia y; disposiciones relativas a la denuncia por incumplimiento a las obligaciones de transparencia.

1.1.4 PORTALES DE TRANSPARENCIA

Gracias a los sistemas de comunicación global, los individuos y los grupos pueden acceder a ambientes sociales y físicos que, de otra manera, nunca habrían conocido; los individuos y los grupos pueden superar barreras geográficas que antes impedían el contacto; los nuevos sistemas de comunicación hacen posible el acceso a un espectro de experiencias sociales y culturales, en el cual el individuo o el grupo puede no haber tenido nunca la oportunidad de intervenir.²⁸

Al marco de estas evoluciones tecnológicas, el gobierno ha tenido que buscar la manera de transformarse y adaptarse a los cambios tecnológicos que cada día se implementan en la sociedad, con la finalidad no sólo de actualizarse, sino de crear y aprovechar las nuevas herramientas que la tecnología pone a su disposición y que pueden ser utilizadas para la consecución de fines deseables dentro del estado, como mejorar la relación entre gobernantes y gobernados, promover la transparencia y la rendición de cuentas, entre otras.

La tecnología hace que la comunicación entre gobernantes y gobernados sea más rápida. Permite a los ciudadanos acceder, obtener, usar, crear y mejorar documentos o servicios, reduciendo significativamente el costo de acceso y permitiendo una mayor difusión de información. Esta idea de publicidad a través del uso de las tecnologías, en específico, el Internet, conecta con la idea de un gobierno abierto, que maneja datos abiertos, pero también con la idea de lo que algunos autores llaman gobierno electrónico, *e-gobierno* o *Wiki Government*.

Para la autora Ana Elena Fierro, el *e-gobierno* se comienza a entender como una estrategia de reforma gubernamental, particularmente como un forma

²⁸ Held, David, *La democracia y el orden global: Del Estado Moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, p.156.

de lograr una mayor transparencia y acceso a la información pública.²⁹ Mientras que para la autora Simone Noveck, la visión del gobierno *wiki* o *wiki government* implica la participación ciudadana, esa colaboración que se da a través de los distintos niveles de gobierno y entre el gobierno y los ciudadanos, en donde la tecnología forma parte importante de esta estructura, creando entonces una nueva visión de gobernanza en la era digital.³⁰

Por su parte, la expresión de gobierno electrónico hace referencia a la utilización de las distintas tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar la acción de la administración pública y los procesos políticos. Digitalizar a la administración pública, no significa instalar computadoras o diseñar un portal electrónico que dé información, también supone que la relación que existe entre el gobierno y los gobernados se transforme, para que entre los diversos cambios, el ciudadano se perciba no sólo como cliente de servicios públicos, sino como un vigilante de la administración a que debe exigir que actúe en consecuencia.³¹

El gobierno electrónico es aquél que hace uso de las tecnologías de información, especialmente el Internet, dentro de los espacios gubernamentales y el cual tiene entre sus finalidades mejorar la relación entre la ciudadanía y el gobierno.

Es innegable que las tecnologías de la información y la comunicación y las transformaciones propias de la transición hacia la sociedad de la información están ampliando de manera enorme la información en poder de los ciudadanos y está diversificando los mecanismos para su transmisión.³²

El Internet ha sido considerada una de las herramientas tecnológicas más importantes con las que se cuenta, y el Estado mexicano ha dado tal importancia, que a nivel Constitucional, el uso de los portales electrónicos es considerada la

²⁹ Fierro, Ana Elena y Gil-García, J. Ramón, *Más allá del acceso a la información. El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, 2011, p.1.

³⁰ Término atribuido a Beth Simone Noveck, quien abunda en este concepto dentro de su obra "How technology can make government better, democracy stronger and citizens more powerful".

³¹ Gascó, Mila, *El gobierno electrónico como herramienta para la Accountability y la transparencia: algunas reflexiones*, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 2002, p.2-3.

³² Cerrillo Martínez, Agustí, "E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información", *Revista de internet, derecho y política*, España, No. 1. UOC, <http://www.uoc.edu/idp/1/dt/esp/cerrillo.pdf> [consultado el 25 de Enero de 2016].

herramienta idónea para cumplir con las obligaciones de transparencia que exige el derecho de acceso a la información pública oficial, de tal manera que el mismo comienza a materializarse cuando la información en posesión de los sujetos obligados se plasma primordialmente en sus portales electrónicos.

La implementación de portales electrónicos o portales de transparencia surgen como una política de transparencia que permiten transitar del estado de secrecía a un estado que concibe la información como un derecho humano.³³

Un portal electrónico es un espacio de información e interacción en Internet, con acceso a múltiples fuentes de información y servicios estructurados de forma inteligente para ser encontrados fácilmente por el usuario común desde la primera página.³⁴

Pueden concebirse como el lugar común para la provisión de información útil y de calidad, pero también como el punto de cooperación entre funcionarios y ciudadanía.

Sus características y funcionalidades, así como la posibilidad de brindar acceso inmediato, a toda hora y sin costo alguno a una gran cantidad de personas, hacen de este, un medio que facilita y desburocratiza el acceso a la información.³⁵

La disponibilidad de la información en un portal electrónico no acota la política de transparencia. En otras palabras, se debe reconocer que la disponibilidad de la información es un primer paso para lograr una auténtica política de transparencia que conllevaría también a una mayor participación y colaboración entre el gobierno y los distintos actores sociales.³⁶

La transparencia, en especial de la información pública de oficio, que es el contenido de los portales, debe ser una herramienta para socializar la información. Idealmente los portales de transparencia deben constituir el lugar de trabajo de la

³³ Fierro, Ana Elena y Gil-García, J. Ramón, *Op. Cit.*, nota27, p.1.

³⁴ Gutiérrez, Iñaki, "Diseño y usabilidad de los portales", *Política digital en línea. Innovación Gubernamental*, México, 2004, <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=2158&c=112> [consultado el 26 de Enero de 2016].

³⁵ Ortiz Freuler, Juan y Cornejo, Carolina, *Las tecnologías de la información y el control público en América Latina. Aportes y buenas prácticas para el fortalecimiento de los sitios web de las Entidades de Fiscalización Superior*, Iniciativa TPA, 2013, p.8.

³⁶ Fierro, Ana Elena y Gil-García, J. Ramón, *Op. Cit.*, nota27, p.7.

autoridad, la materia prima de la evaluación realizada por la autoridad y por la ciudadanía del quehacer del Estado. Los portales deberían ser la ventana de la rendición de cuentas.³⁷

Entonces el éxito de los portales en Internet radica en su enfoque hacia el usuario común. Por lo que construir un portal exitoso requiere adherirse a principios de usabilidad y a metodologías de trabajo en etapas específicas antes, durante y después de la construcción del portal.

Es necesario que la información que se pretenda publicar dentro de los portales electrónicos, tenga ciertas características como: que sea disponible, de calidad y utilidad, que haga uso intensivo de tecnologías de información y comunicación, así como de estrategias y herramientas de participación y colaboración.³⁸

En este sentido la *Ley Federal Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* señala que la información deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. En tanto que la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública* agrega que deben ser accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, legibles por máquinas, en formatos abiertos y de libre uso.

Además de las exigencias que la ley señala sobre cómo debe ser presentada la información, son diversos los autores que señalan la necesidad de que la ley establezca lineamientos generales sobre las especificaciones técnicas que deben tener los portales electrónicos, con el fin, no sólo de que la información esté disponible en el portal, sino que esta pueda ser reutilizada y el uso del portal sea amigable para el usuario, promoviendo con ello la participación ciudadana.

Para ello, los autores Juan Ortiz Freuler y Carolina Cornejo recomiendan observar las siguientes especificaciones técnicas para los portales electrónicos:³⁹

³⁷ *Ibidem*, p.28.

³⁸ *Ibidem*, p.8.

³⁹ Ortiz Freuler, Juan y Cornejo, Carolina, Las tecnologías de la información y el control público en América Latina, Iniciativa TPA, 2013, <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2013/07/TICs-y-EFS.pdf>.

1. Interactividad: Pilar básico para fomentar acercamiento entre el gobierno y la sociedad. Sus componentes son los formularios de contacto para consultas y buzón de denuncias ciudadanas.

Otras herramientas: Tales como las encuestas online, consultas online, transparencia y difusión (transmisión de eventos en directo, visualizaciones y presentaciones online), uso extensivo y bidireccional de redes sociales.

2. Navegabilidad del sitio: Entendida como la facilidad con la cual una persona que no conoce el sitio web puede recorrer el mismo. El objetivo es que se incluyan componentes que ayuden al usuario a encontrar la información que busca, y a saber dónde se ubica dentro del sitio. Se recomienda incluir componentes como: menús desplegables, enlaces a otros sitios vinculados a la labor de la entidad, buscador general, mapa del sitio, clasificación de la información en pestañas o vínculos, ventanas emergentes con información de interés específico en un periodo determinado, íconos diferenciados y accesos directos para trámites/servicios e información a disposición de la ciudadanía y un formato de presentación de la información visualmente atractivo.

3. Actualización de los contenidos: Se debe concebir al portal web como un canal de comunicación y por tanto se debe dedicar tiempo a la renovación periódica de sus contenidos, ya que de ese modo se podrá evidenciar que la entidad es un organismo activo y transparente en su gestión; además de permitir a la ciudadanía contar con información actual y oportuna. Se recomienda que la frecuencia de actualización no deberá superar los 15 días desde la fecha en que la información está disponible para el acceso público.

4. Análisis de impacto de la difusión: Hace referencia a la necesidad de conocer el impacto que el sitio está teniendo dentro la sociedad. Recomiendan estadísticas del sitio para conocer el impacto y funcionalidad del portal en los usuarios y, un rastreo constante/automático para conocer el impacto que esta tiene en los medios de prensa.

5. Personas con discapacidad: Refiere a la necesidad de garantizar el acceso plural a la información disponible en los portales institucionales. Se recomienda: acompañar las imágenes con un texto que las describa, describir contenido de imágenes complejas con palabras, acompañar videos con texto o audio y evitar documentos en formatos no estandarizados que puedan ser de difícil interpretación para los lectores de pantalla.

El cumplimiento de estas obligaciones de transparencia dependen en gran medida de la concepción que los gobernantes tenga de la información, ya que de no haber voluntad, la información pública de oficio puede ser vista como una simple lista de información que sólo se realiza con la única finalidad de cumplir con las obligaciones que la ley indica, y no como el fundamento de una auténtica política de información que sirva para la toma de decisiones.

En México se han tenido importantes avances en este sentido, sin embargo, los portales electrónicos aún se limitan a ser receptáculos de información, con poco orden y uniformidad, cuyo único fin es simular cumplir con los mandatos constitucionales y legales de contar con cierta información pública de oficio.⁴⁰ Aunado a que no existen sanciones legales efectivas por la mala calidad de información.

La creación de páginas de Internet en las que las personas puedan fácilmente conseguir la información constituye un mecanismo sencillo para los Estados, a través del cual pueden cumplir con la obligación de regirse por los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia, y así garantizar el derecho de acceso a la información pública oficial.

La simple existencia de un portal electrónico no garantiza el derecho de acceso a la información pública. La creación, mantenimiento y actualización de una página web es una herramienta que el Estado debe usar para cumplir con la obligación de coleccionar, guardar y diseminar la información que se encuentra en su

⁴⁰ Fierro, Ana Elena y Gil-García, J. Ramón, *Op. Cit.*, nota27, p.11.

poder.⁴¹ Los portales electrónicos de transparencia deben ser útiles, contar con las herramientas técnicas necesarias que permitan el acceso, y la información adecuada que los convierta en una herramienta que promueve la rendición de cuentas.

1.2 LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

1.2.1 LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA

El vocablo *transparencia*, alude a la cualidad de transparente, palabra que proviene del latín *trans-*, a través, y *parens*, *-entis*, que aparece; dicese del cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente.⁴² En un uso metafórico, la transparencia puede ser entendida como la capacidad de ser observado sin distorsión. Por lo que el ser transparente implica estar abierto, disponible para su examen y control.

En el sistema político de las democracias representativas, el Estado es gobernado por personas que, mediante el mandato colectivo del voto popular, administran y gestionan las finanzas públicas, las cuales configuran el patrimonio económico del país. Una consecuencia inmediata es el derecho que tiene cada ciudadano de acceder a la información sobre los asuntos públicos, fundamento esencial del principio de transparencia democrática.⁴³

Es decir, el derecho de las personas a conocer lo que su gobierno está haciendo, contar con la información que les permita conocer el funcionamiento y eficiencia de sus gobernantes.

Un Estado democrático debe ser transparente con su actuar y generar información con la finalidad de que las personas hagan uso de ella, como una forma de control público sobre el gobierno y sus decisiones. Facilitadora de la

⁴¹ Relatoría especial para la Libertad de expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, Washington, D.C., 2007, p.40.

⁴² Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21a. ed., Ed. Espasa-Calpe, Madrid, España, 1992, p.1426, <http://www.rae.es/>.

⁴³ Fuenmayor E., Alejandro, *op.cit.*, nota 18, p.11.

democracia y vehículo para que los gobernados controlen a los gobernantes, reduciendo la corrupción.⁴⁴

La transparencia tiene el potencial de redistribuir el poder, ya que el poder de los intereses creados depende frecuentemente del control discrecional y privilegiado sobre la información, de manera que una revelación pública amplia suele producir tanto *perdedores* como *ganadores*.⁴⁵

Podemos afirmar que la transparencia es ese deber de los gobernantes para dar publicidad a sus actividades, no sólo porque es un elemento que fortalece la democracia y coadyuva a los fines del Estado, sino porque el hacer públicas sus actuaciones, la transparencia funciona como un mecanismo de control del poder.

Es una garantía normativa, no un derecho sustantivo, que sirve para imprimir eficacia al derecho de acceso a la información pública e incluso a la rendición de cuentas, ya que a través de ella es como se logran procesos simples y claros con responsables plenamente identificados.

De acuerdo a José Ramón Cossío Díaz, la transparencia tiene por objeto generar un amplio flujo de información disponible como condición general del funcionamiento del Estado, más que como resultado de condiciones procesales particulares. La transparencia socializa una situación de apertura al no hacerla depender de motivaciones individuales.

La Corte Interamericana de Derecho Humanos, a raíz del *Caso Claude Reyes*, afirmó que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de tal forma que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso que los sujetos obligados otorguen a la información que se encuentra bajo su poder, permitirá a las personas participar en las gestiones públicas, ejerciendo de igual manera un control social.

⁴⁴ Schauer, Frederick, "Transparencia en tres dimensiones", *Revista de Derecho*, Venezuela, vol. XXVII, núm. 1, julio, 2014, p. 12.

⁴⁵ Fox, Jonathan, *et. al.*, *Proporcionar transparencia: ¿hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública?*, México, CIDE, 2011, p. 4, <http://escholarship.org/uc/item/6jb5z70w> [consultado el 25 de noviembre de 2015].

Los gobiernos de América, a través de la Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, reconocen que la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad expresión y de prensa, son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. Lo que significa que el acceso de los ciudadanos a la información forma parte de las premisas para lograr una transparencia que permita fortalecer la democracia.

Así, la transparencia como una forma de alcanzar los fines del propio Estado: aumenta la calidad de la información que poseen los ciudadanos; aumenta la posibilidad de control de los actos del poder público; facilita el conocimiento de cómo funcionan los órganos del Estado; conlleva un incremento en la calidad de las prestaciones; es una vía para impedir la corrupción; aumenta la necesidad del Estado de tomar decisiones sustantivas; la información generalizada posibilita que la ciudadanía llegue a constatar las decisiones de los gobernantes con los fines u objetivos que los mismos hubieran pretendido alcanzar y; hace posible fijar la necesidad de las decisiones, las adecuaciones de los medios con los fines a alcanzar, la razonabilidad de las medidas adoptadas.⁴⁶

La transparencia permite ver si los representantes efectivamente representan, si los funcionarios en verdad funcionan y si el sistema de justicia es realmente justo.⁴⁷

Sin embargo, la transparencia no es un fin en sí mismo. Esta se logra a través de un conjunto de acciones capaces de cerrar la brecha entre la información que el gobierno posee, genera, gestiona o pública y que la sociedad necesita para tomar decisiones que contribuyan a mejorar su calidad vida, ese conjunto de acciones se estructuran durante la construcción de políticas de transparencia.

⁴⁶ Cossio Díaz, José Ramón, *Transparencia proactiva y Transparencia focalizada*, en Seminario Transparencia, Protección de Datos Personales y Archivos Públicos por Mtra. Ana Elena Fierro, http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/ichitaip/uploads/infoweb/ichitaip/seminario/material/mod_3/Modulo_3.pdf [consultado el 03 de Enero de 2016].

⁴⁷ Fox, Jonathan y Haight Libby, *Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica*, p. 29, <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/Jonathan%20Fox%20y%20Libby%20Haight%20.pdf>

La transparencia, como política pública, es la acción que emprende un gobierno para dar solución a un problema público. En materia de transparencia en general se refieren a las políticas de gestión, uso y divulgación de la información gubernamental, para aprovecharla como recurso estratégico en favor de la sociedad y de los propios fines del Estado.⁴⁸

Mauricio Merino se refiere a ella como 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, capaz de responder a los problemas que se derivan de las asimetrías de información en la acción pública y de vincular las decisiones tomadas por los distintos gobiernos con la mayor transparencia posible. Es ese esfuerzo que deben hacer los gobiernos para publicar la información que producen de manera cotidiana, accesible y gratuita.⁴⁹

La política pública de transparencia, se ha diseñado en dos vías: Aquella que se deriva del ejercicio del derecho al acceso a la información a través de solicitudes, y la que surge como una oferta de información que la autoridad o el gobierno hace sin que medie alguna solicitud. En dichas políticas se debe ver a la información como una herramienta de trabajo y colaboración entre distintas dependencias gubernamentales y diferentes niveles de gobierno, como un recurso estratégico para el cumplimiento de los fines de la institución.⁵⁰

No es un fin en sí mismo; es una herramienta que busca maximizar la utilidad de la información tanto interna como externa, por ello debe asumir a la información como un bien colectivo que promueva la cooperación⁵¹ y por supuesto el desarrollo de la democracia.

Cada política debe estar deliberada y diferenciada según el tipo de información que produce cada ente público, no pueden ser uniformes sino que deben adaptarse a las características específicas del sujeto que lo implemente,

⁴⁸ Álvarez, Francisco, *La transparencia como política pública*, México, 2013, p.2, <http://www.oaxtransparente.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2013/08/Ponencia-FJAF-Transparencia-como-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica.-VERSI%C3%93N-BREVE.-20-julio-2013.pdf> [consultado el 3 de febrero de 2016].

⁴⁹ Merino, Mauricio, *Muchas políticas...*, cit., nota 23, p.128-130.

⁵⁰ Fierro, Ana Elena y Gil-García, J. Ramón, *Op. Cit.*, nota27, p.31.

⁵¹ *Ibidem*, p.4.

considerando además las excepciones que la norma señala y que hacen referencia a la información confidencial o reservada. De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la información sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes.

Además deben transmitir información de calidad, entendiéndola como verás, clara y oportuna; debe ser congruente, comparable con otra información relacionada; de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable; útil para tomar decisiones y rendir cuentas del actuar de la autoridad.^{52 53}

Su objetivo entonces será generar un amplio flujo de información disponible como condición general del funcionamiento del Estado, socializando una situación de apertura al no hacerla depender de motivaciones individuales.⁵⁴

Las políticas de transparencia sólo tendrán sentido cuando alcancen los objetivos para los que son hechas, garantizar el derecho de acceso a la información pública y rendir cuentas a los ciudadanos, a través de ese flujo de información generada por el gobierno.

1.2.2 TRANSPARENCIA CLARA Y OPACA

Es común que las personas describan procesos como transparentes o no, sin embargo se olvida que esta es variable, podemos encontrarnos frente a una transparencia opaca o clara.

La distinción entre los tipos de transparencia es relevante porque en la medida en que el discurso sea aceptado, los oponentes a ella expresarán su opinión de manera indirecta, ofreciendo menos que una transparencia clara. La distinción entre ellas se basa en el cumplimiento de sus objetivos, al transformar el

⁵² *Idem.*

⁵³ Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, p. 39.

⁵⁴ Fierro, Ana Elena, *Transparencia proactiva y Transparencia focalizada*, Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, Seminario Transparencia, Protección de datos personales y Archivos Públicos, http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/ichitaip/uploads/infoweb/ichitaip/seminario/material/mod_3/Modulo_3.pdf [consultado el 10 de Abril de 2016].

comportamiento institucional, y siendo explícitas en los términos de quién hace qué y quién obtiene qué.⁵⁵

Conocer estas variantes, permite a los ciudadanos reconocer la clase de transparencia que se les proporciona, las ventajas y debilidades de lo que el Estado les ofrece, y de ese punto de partida, exigir y participar en el mejoramiento de la misma, pues es evidente que una transparencia opaca no cumplirá con los objetivos de fortalecer la democracia, mejorar las instituciones y demás beneficios atribuidos a la transparencia.

Por otro lado, su distinción significaría que una transparencia clara produciría tanto ganadores como perdedores. En este contexto, los perdedores o perjudicados, aquellos que basan su poder en el control discrecional de la información, harán lo que pueden para aparentar ser cumplidores de los requerimientos y estándares cívicos de México, mientras que tendrán iniciativas para hacer posible regresar a los estándares mínimos de transparencia.⁵⁶

Jonathan Fox hace una clara distinción, y señala que una transparencia opaca hace referencia a la entrega de información disponible sólo nominalmente, es decir, que está accesible en teoría pero no en la práctica, ya que su significación no es clara o es información que se difunde pero que resulta no ser confiable.⁵⁷ Se refiere a formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman las decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones.⁵⁸

Igualmente cuando existe una enorme cantidad de información pero con poco orden o de difícil localización; el usuario no puede procesarla o desiste porque no cuenta con los conocimientos técnicos o el lenguaje especializado de la materia; la información se encuentra en la página pero su acceso resulta complicado; toma mucho tiempo encontrarla, abren muchas ventanas; desmotiva

⁵⁵ Fox, Jonathan, *The uncertain relationship between transparency and accountability*, *Development in Practice*, California, Routledge, 2007, p. 667, <http://escholarship.org/uc/item/8c25c3z4#page-2> [consultado el 02 de Febrero de 2016]. Traducción de la tesista.

⁵⁶ Fox, Jonathan y Haight Libby, *Op. Cit.*, nota 47, p. 33.

⁵⁷ Fox, Jonathan, *et. al.*, *Proporcionar transparencia...*, *cit.*, nota 43, p.5-6.

⁵⁸ Fox, Jonathan, "Transparencia y rendición de cuentas", en John Ackerman (coord.), *Más Allá del Acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México: Siglo XXI/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/CETA, 2008, p.191, <http://escholarship.org/uc/item/7956x77x> [consultado el 01 de Febrero de 2016].

consultarla; imposibilita que los portales se conviertan en una verdadera herramienta de trabajo para los propios funcionarios; entre otros aspectos relacionados con las cualidades técnicas y uso de tecnología amigable, podemos afirmar que nos encontramos frente a una transparencia opaca.

También existe transparencia opaca cuando se presentan datos asilados o informaciones que no constituyen descripciones puntuales o certeras del trabajo que desempeñan, o lo contrario, grandes cantidades de datos que se publican regularmente pero que sólo aportan un entendimiento parcial de lo que acontece.

Por el contrario, una transparencia clara refleja cómo se comportan realmente en la práctica las instituciones, es decir cuáles son las decisiones que toman, cómo las toman, a dónde va su dinero y cuáles son los resultados tangibles de sus acciones. Se da a conocer la información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, especialmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos, se echa luz al comportamiento institucional de tal modo que permite a los actores interesados divisar estrategias de cambio constructivo para la institución.⁵⁹

Incluso, se ha comenzado a utilizar el concepto de transparencia focalizada, para subrayar que la información que se ofrece a los ciudadanos sea útil, significativa y que permita contar con base de datos que puedan analizarse y generar información reveladora.⁶⁰

Para lograr consolidar una transparencia clara será necesario que la información proporcionada arroje datos sobre el comportamiento institucional, que permita a las personas definir y desarrollar estrategias de mejora o cambio constructivo. Por lo que debe atenderse a esa transparencia focalizada, en la cuestión de selección de información, pero también a esa cuestión técnica que permita a la información ser accesible, ejemplo de ello son buscar tecnología amigable o de uso común; buscador temático; documentos en PDF o Word; uso

⁵⁹ Fox, Jonathan, "Transparencia y rendición de cuentas"..., cit., nota 55, p.191-192.

⁶⁰ Sánchez González, José Juan, "Usos de la *accountability* en la administración pública", *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, Venezuela, año 19, No. 68, 2014, p. 625, <http://132.248.9.34/hevila/Revistavenezolanadegerencia/2014/vol19/no68/3.pdf>

de exploradores comunes como *Internet Explorer*, no más de cinco clics para encontrar o acceder a una información, entre otros.

1.2.3 TRANSPARENCIA ACTIVA, PROACTIVA Y REACTIVA

Para el órgano garante en materia de transparencia, anteriormente denominado Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), y actualmente Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la transparencia ha sido impulsada en tres vertientes: Transparencia activa, reactiva y proactiva.

La transparencia activa consiste en la difusión periódica y sistematizada de información acerca de la gestión estatal. Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que con la periodicidad que la norma señale, publique toda la información que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño. La información comprende, entre otras cuestiones, la explicación de las funciones, actividades, presupuesto, indicadores de gestión, y debe estructurarse de modo que permita la comparación entre un ejercicio y otro.⁶¹ Este tipo de transparencia hace referencia a la publicidad que el gobierno da a los datos, poniéndolos a disposición de las personas sin necesidad de que lo soliciten.

Encuentra su fundamento en el artículo 6º Constitucional, inciso A, fracción I y V, al indicar que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, así como publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

De la misma forma, en el artículo siete de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, dentro del capítulo denominado Obligaciones de transparencia, y en diversos artículos de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, se establecen catálogos de

⁶¹ Sosa, José, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI Editores, 2011, p. 31.

información que deben publicarse de oficio, es decir, información que la autoridad debe proporcionar sin necesidad de que medie solicitud alguna por parte de los particulares.

En virtud de esta transparencia activa, cualquier persona con acceso a los medios electrónicos, puede ingresar a los portales electrónicos y consultar la información de su interés sin necesidad de activar algún procedimiento o presentar una solicitud de información.

La información pública de oficio puede ser entendida como un mero listado de datos cuyo objetivo único es cumplir con estas nuevas obligaciones derivadas de la reforma al artículo 6 constitucional, o bien ser vista como el fundamento de la política de transparencia de los sujetos obligados, entendiendo por tal el uso de la información de manera estratégica para la toma de decisiones, tanto por parte de la ciudadanía como de los propios funcionarios.⁶²

Por su parte, la transparencia reactiva, es aquella que se origina a través de solicitudes presentadas por los particulares, es el mecanismo de acceso a la información que también se encuentra contemplado en el artículo sexto constitucional, apartado A, fracción III, al indicar que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. Abarca los procedimientos de acceso a la información y recursos de revisión que propician la entrega de información solicitada.

Inicia con la presentación de una solicitud de información, petición que las personas presentan (de manera oral o escrita) antes las Unidades de Enlace de los sujetos obligados, para conocer cualquier actividad que lleven a cabo las dependencias y entidades, o bien para conocer sobre el desempeño de los servidores públicos. Mediante dicho trámite, las personas pueden acceder a la documentación que generan, obtienen o conservan las dependencias o entidades de la Administración Pública y los demás sujetos obligados. La transparencia reactiva es entonces, y con todas sus limitantes, la garantía legal de los ciudadanos de poder conocer la información del gobierno.

⁶² Fierro, Ana Elena y Gil-García, J. Ramón, *Op. Cit.*, nota27, p.1.

En México, la transparencia proactiva es concebida como el conjunto de actividades e iniciativas que promueven la reutilización de la información relevante por parte de la sociedad, publicada por los sujetos obligados en un esfuerzo que va más allá de las obligaciones establecidas en la ley. Los principales objetivos de una política de transparencia proactiva son promover la reutilización de la información gubernamental por diferentes públicos a los que vaya dirigida a través de su publicación de manera accesible, usable, manipulable y transformable, así como la difusión de la misma.⁶³

Encuentra su fundamento en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, artículo 7, fracción XVII, que señala que debe publicarse cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante o la que responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público. De igual manera, la *Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública*, considera dentro de sus objetivos establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente.

La misma ley destina tres artículos, del 56 al 58, para señalar la obligación de los organismos garantes de emitir políticas de transparencia proactiva, como medio para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo la norma.

Podemos afirmar que la transparencia proactiva, son esas políticas públicas encaminadas a manifestar la voluntad de apertura del gobierno, para que lo hagan de manera voluntaria, incluso como una medida de su compromiso de gobierno abierto.

⁶³ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, *Transparencia Proactiva*, México, <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx> [consultado el 3 de Enero de 2016].

1.2.4 LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La rendición de cuentas puede entenderse como la relación entre dos actores en la que uno está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a otro, mismo que tendrá la facultad de examinar dicha conducta y contar con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento a través de sanciones o incentivos.⁶⁴ Con ello se impide que los actores políticos apliquen y actúen a su libre albedrío o mediante criterios discrecionales.

Por otro lado, en el campo de la ciencia política el término de rendición de cuentas se emplea para referirse a la responsabilidad que un sujeto de poder debe asumir frente a otro, sea individual o colectivo, subordinado y horizontal, con el fin de controlar el ejercicio del poder y sancionar su abuso.⁶⁵

Significa que para considerar como formal esta relación deberá existir la misma en los ordenamientos legales, en donde el servidor público sea evaluado ante actores que legalmente tengan la capacidad de demandar esas cuentas e imponer sanciones al funcionario.

Por su parte, Ugalde define a la rendición de cuentas como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un acto formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento.⁶⁶

Estableciendo un concepto propio, la rendición de cuentas puede definirse como la obligación permanente y constante de los sujetos obligados, a informar, explicar y justificar, a los ciudadanos o a otro sujeto encomendado para ello, su actuar dentro del ámbito de las actividades que le fueron encomendadas, con la finalidad de poder ejercer vigilancia, sancionarlo o incentivarlo de acuerdo a su actuar, con lo que se logra mantener un equilibrio en el control del poder.

⁶⁴ Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coord.), "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México", *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Universidad Autónoma de México, 2010, p.118, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2800> [consultado el 02 de febrero de 2016].

⁶⁵ *Ibidem*, p. 333.

⁶⁶ Ugalde, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, 2007, p. 9.

Si la transparencia tiene dos rostros, la opaca y la clara, también las tiene la rendición de cuentas. A una la podemos llamar rendición de cuentas suave o blanda, mientras que la otra se conoce como dura o estricta. La diferencia entre ambas estriba en la existencia y uso efectivo de mecanismos de sanción.

En el caso de la rendición de cuentas suave, la relación entre gobernante y gobernados se configura como interacciones en las que no cabe posibilidad de castigo hacia las instituciones o funcionarios; aunque estos entreguen cuentas y las justificaciones de sus acciones, no existe la posibilidad de que el ciudadano actúe en consecuencia. La rendición de cuentas dura se concibe esa posibilidad de que el ciudadano aplique acciones correctivas, disciplinarias y de otro orden por los resultados presentados o por las evidencias ofrecidas.⁶⁷

Una rendición de cuentas será suave si no se tienen mecanismos de sanción aplicables para hacer que el funcionario o empleado público responda por actuar en contra del papel de representatividad que se le ha encomendado, por sus malas decisiones políticas. En la rendición de cuentas suave los ciudadanos no pueden hacer imponer sanciones a los funcionarios que no respondan al papel que les fue encomendado. Contraria a una rendición de cuentas dura en donde los ciudadanos sí tienen en su poder los mecanismos para sancionar a aquellos que se mueven bajo intereses propios, en contra de la legalidad y del papel que les fue asignado como representantes. En ella los ciudadanos sancionan pero además pueden accionar mecanismos de incentivo, tomando parte en el control de las decisiones políticas.

1.2.5 RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL Y HORIZONTAL

La rendición de cuentas puede apreciarse desde dos metáforas espaciales, desde una dimensión vertical y desde una dimensión horizontal. La dimensión vertical se ejerce por medio del voto e incide desde abajo hacia arriba, mientras que la horizontal se practica mediante contrapesos dentro del mismo Estado.⁶⁸

⁶⁷ Sosa, José, *Op. Cit.*, nota 58 p. 24.

⁶⁸ Fox, Jonathan, "Transparencia y rendición...", *cit.*, nota 55, p.183.

Dicho en otras palabras, las relaciones verticales suponen una jerarquía entre los actores involucrados. Se ejerce por el elector. Resulta vital para las democracias representativas ya que es a través del voto en donde las personas pueden sancionar o premiar a sus representantes o, en su caso, a los partidos políticos que los postulan. Sin perder de vista que una efectiva rendición de cuentas sólo podrá operar bajo condiciones donde el elector cuenta con información suficiente sobre el desempeño de sus representantes, y en donde su voto sea efectivo, de tal manera que la acción de votar repercuta en la composición de los órganos representativos del Estado y donde haya sujetos a quienes exigir cuentas por su desempeño público.

Algunos autores prefirieron llamarle a ésta, la dimensión electoral. Claramente se asocia a la vertical, ya que hace referencia a la relación que se establece entre los representantes electos por sufragio popular y aquellos que les otorgaron la potestad para gobernar, determinar la distribución de los recursos y definir las acciones de política a seguir. El objetivo particular de la rendición de cuentas es la efectividad de los mecanismos de representación política de la ciudadanía.⁶⁹

Para que dicha rendición de cuentas funcione, será necesario que los representantes respondan ante los representados por el ejercicio de su tarea y de su poder conferido, así como se promuevan acciones de transparencia con la finalidad de que hayan mejores instrumentos para la sanción a sus políticos o de partidos específicos. No hay rendición de cuentas donde el ciudadano no cuenta con mecanismos de control sobre las decisiones políticas.⁷⁰ Así como tampoco habrá rendición de cuentas donde no se cuenta con la información disponible.

De tal manera que al llevarse a cabo elecciones de forma regular, los ciudadanos cuentan con un medio insustituible de ratificación o negación del mandato a un mismo partido o gobernante, en los casos en que la reelección se permite. Y aunque este mecanismo no funciona de forma sencilla, sirve como forma de control ciudadano del poder.

⁶⁹ Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coord.), "La rendición de cuentas...", *cit.*, nota 61, p.119.

⁷⁰ *Ibidem*, p.335.

Sumado a este herramienta se encuentran las iniciativas ciudadanas, que aunque no son mecanismos de control electoral, surgen como parte de la rendición de cuentas, quienes haciendo uso de las tecnologías de la información y los mecanismos de transparencia adoptados por los gobiernos, están desarrollando nuevos instrumentos de participación y vigilancia.

Por su parte, la dimensión horizontal describe un vínculo que no es jerárquico, pero que sí implica la obligación formal de informar y justificar las decisiones específicas, así como la obligación de evaluar conductas concretas.⁷¹ Se da entre instancias de gobierno o de Estado. Hace referencia a la existencia de instituciones estatales que tienen el derecho y el poder legal de emprender acciones que van desde el controlador rutinario hasta las sanciones legales de actuaciones ilícitas.⁷²

Se le conoce también como la dimensión administrativa de la rendición de cuentas, su objetivo es que los instrumentos “internos” de cuentas garanticen que las políticas públicas se diseñen e implementen de acuerdo con las directrices que recibe de los representantes electos.⁷³

Dentro de la rendición de cuentas horizontal, se establecen interacciones que son emprendidas por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones u omisiones de otra institución o agente estatal que se presumen ilegales.

Para que dicha dimensión de la rendición de cuentas sea efectiva, es necesario que haya una autoridad legal que tenga autonomía respecto de la entidad fiscalizada, y la existencia de otra institución estatal autorizada para supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de otras instituciones del Estado; es necesario una institución para enfrentar riesgos específicos de transgresión o corrupción. Se puede afirmar que la rendición de cuentas horizontal existe también cuando distintos órganos del Estado actúan simultáneamente para balancear el poder de los otros, funcionando como contrapesos de control del poder, de tal manera que éste no se concentre en uno solo.

⁷¹ *Ibidem*, p.119.

⁷² *Ibidem*, p.338.

⁷³ *Ibidem*, p.120.

Tanto la dimensión horizontal como la vertical no se contraponen sino que se vinculan y refuerzan. Un sistema de rendición de cuentas es eficaz cuando el desempeño gubernamental es documentado, con información accesible, cuando este desempeño es evaluado, sujeto a vigilancia y control, permitiendo identificar fallas e imponer sanciones. Cumpliéndose además los tres elementos centrales de la rendición de cuentas: la obligación de informar, la necesidad de explicar y justificar las decisiones, y la posibilidad de incidir en la conducta de los actores.⁷⁴

En el momento en que la ciudadanía tenga en sus manos el poder de cambiar el actuar de sus representantes se estará hablando de una verdadera rendición de cuentas. Sucederá lo mismo cuando el equilibrio y control entre poderes sea efectivo, permita la total apertura de información y la incidencia sobre su conducta.

1.2.6 LA TRANSPARENCIA COMO GENERADORA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

La transparencia y la rendición de cuentas son la llave de una buena gobernanza. Los conocimientos tradicionales acerca del poder de la transparencia son que la transparencia genera rendición de cuentas, sin embargo, después de una revisión de la relación entre ambas, resulta evidente que la transparencia no necesariamente conduce a la rendición de cuentas.

El problema de ambos conceptos es que no pueden definirse con precisión, se relacionan íntimamente y tienden a tener distintos significados para todas las personas. La transparencia ha recibido una atención más práctica que conceptual. En contraste, la rendición de cuentas ha sido varias veces revisada a profundidad desde diferentes perspectivas.⁷⁵

La relación entre transparencia y rendición de cuentas se ilustra por las diferentes capacidades institucionales de dar acceso a la información, responder por sus acciones y el poder de sanción o compensación. Por ejemplo, cuando el

⁷⁴ *Ibidem*, p.121.

⁷⁵ Fox, Jonathan, *The uncertain relationship...*, *cit.*, nota 52, pp. 663-665.

acceso a la información está presente, podemos hablar de una institución transparente pero que no rinde cuentas. La rendición de cuentas incluye no sólo informar, sino explicar y justificar sus decisiones, aunado a la capacidad de sanción o compensación. Es esa capacidad de producir respuestas que permitan la construcción de una verdadera rendición de cuentas.

La transparencia resulta insuficiente para generar rendición de cuentas. Ambos conceptos incluyen una amplia gama de procesos, actores y relaciones de poder por lo que resulta pertinente preguntarse qué tipos de transparencia logran generar qué tipos de rendición de cuentas.⁷⁶ Para comprender mejor esa relación entre la transparencia y la rendición de cuentas el Dr. Jonathan Fox propone la siguiente tabla:⁷⁷

| | | RENDICIÓN DE CUENTAS | |
|---------------|-------|----------------------|------|
| | | Suave | Dura |
| TRANSPARENCIA | Opaca | A | B |
| | Clara | C | D |

A partir de este esquema, se pueden aplicar la combinación de variables:⁷⁸

A) Transparencia opaca/ Rendición de cuentas suave: En esta, las demandas de información pública son dispersas y no centradas en un entendimiento claro y amplio de la actuación de las instituciones y de los efectos de sus políticas. Las dependencias y su personal se limitan a producir la información señalada como mínima por el marco normativo. La sanción se da sólo como denuncia individual o su tratamiento aislado en los medios de comunicación, por lo que las posibilidades de corrección o enmienda de las actuaciones públicas son limitadas. Esta configuración es la menos sólida en términos de contribución a la gobernanza ya que genera un sistema débil con predominio de las instituciones públicas sin sanciones efectivas.

B) Transparencia opaca/ Rendición de cuentas dura: Esta configuración deriva de la existencia de mecanismos efectivos de castigo y sanción para los

⁷⁶ Fox, Jonathan, "Transparencia y rendición...", *cit.*, nota 55, pp. 175-176.

⁷⁷ Fox, Jonathan, *The uncertain relationship...*, *cit.*, nota 52, pp. 667-669.

⁷⁸ Sosa, José, *Op. Cit.*, nota 58, pp. 26-43.

responsables públicos, a partir de las cuentas o informes que presenten a la sociedad y a otras instancias de control o vigilancia. Sin embargo, prevalece un desconocimiento o desinterés de ciudadanos y empleados públicos por alcanzar un entendimiento comprensivo de las instituciones y sus procesos de trabajo. Las sanciones en este sentido toman forma de casos individuales “demostrativos” que incluso llegan a servir como base para la presentación de iniciativas legislativas. La combinación nos sitúa frente a una gobernanza fortalecida con débil participación social y sanciones selectivas.

C) Transparencia clara/ Rendición de cuentas suave: Se presenta dentro de un panorama de colaboración y diálogo entre la sociedad civil y gobierno. Comparte un interés abierto por entender el funcionamiento de las instituciones y medir los efectos directos e indirectos de su actuación. Empero, dichas interacciones se basan en la comunidad de propósito ya que limita o impide la aplicación de correctivos en el sentido punitivo. La gobernanza es limitada, con participación social amplia y aplicación selectiva de sanciones.

D) Transparencia clara/ Rendición de cuentas dura: Surge de la posibilidad de hacer un uso amplio y efectivo de todos los medios y el logro de todos los propósitos asociados a ambos elementos. En ella se conciben las faltas y desviaciones y se distinguen los errores u omisiones involuntarias de las intencionalidades dolosas. La estructura de las sanciones contempla por igual castigos, sanciones menores, premios y recompensas por un “buen desempeño”. Es la configuración ideal que mantiene un equilibrio social en pro de una gobernanza plena con participación social amplia y sanciones efectivas en diferentes niveles y grados.

Sergio López Ayllón visualiza esta relación como un sistema de círculos concéntricos. En el centro se encuentra el “derecho de acceso a la información”, prerrogativa fundamental que supone la potestad del ciudadano de solicitar información a las autoridades y la obligación de éstas de responderle. El segundo círculo corresponde a la transparencia, que incluye el derecho de acceso, pero que tiene un contenido más amplio al implicar la creación de una política pública que maximice el uso público de la información y que debería proveer las razones

que justifican una acción o decisión determinadas. El tercer círculo, más amplio, es el de la rendición de cuentas, incluye a la transparencia y se suma a ella el elemento sanción.⁷⁹

La transparencia en ningún caso es igual a rendición de cuentas, es un instrumento para alcanzar la rendición de cuentas. Aunque son diferentes, comparten la idea de brindar a los gobernados medios de control y vigilancia hacia lo que hacen los gobernantes. Ambas dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que sirva al bien común y contribuyen a que los gobernantes presten mayor atención e interés a las personas que gobiernan y representan.

Deben diseñarse reformas tomando en cuenta el asunto del poder, impulsando la emergencia de “públicos participativos” que modifiquen precisamente las relaciones de poder entre Estado y sociedad, en donde esta última pueda premiar o castigar a sus representantes. La información tiene que ser accionable.

Brindar de “dientes” a la ciudadanía hace referencia a la capacidad del Estado de responder a las voces ciudadanas, a través de un proceso que incluye sanciones negativas y reformas proactivas. Esta metáfora se asocia a la presión que se genera bajo protesta, así como a la capacidad del Estado de aplicar sanciones negativas.⁸⁰ Actualmente los ciudadanos mexicanos tienen pocos instrumentos para exigir cuentas a los gobiernos estatales.

⁷⁹ López Ayllón, Sergio, *La Constitucionalización del derecho de acceso a la información, en Democracia, Transparencia y Constitución*, México, IFAI-IIJ UNAM, 2006, p. 29.

⁸⁰ Fox, Jonathan, *Social Accountability: what does the evidence really say?*, Elsevier, Washington, 2014, p. 353, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15000704> [consultado el 05 de Febrero de 2016].

1.3 EL PODER LEGISLATIVO ESTATAL

Constitucionalmente el Estado Mexicano se consolida como una República representativa, democrática, laica y federal. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Su soberanía nacional reside en él y la ejerce por medio de los Poderes de la Unión: Ejecutivo Legislativo y Judicial.

El poder legislativo, en su competencia federal, se encuentra integrado por un Congreso general, que se divide en dos Cámaras, la de Diputados, que representa a la Nación, y la de Senadores, que representa a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal. A nivel estatal, lo constituye el Congreso de cada Estado, los cuales se encuentran integrados por diputados electos por votación.

Bajo estas premisas, y de conformidad con la Constitución Política del Estado de Michoacán, el ejercicio del poder legislativo se deposita en una asamblea denominada Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, el cual funciona por Legislaturas cuyo periodo constitucional es de tres años, dividiéndose en Años Legislativos, cada uno de ellos inicia el quince de septiembre y concluye el catorce de septiembre del año siguiente.

Debido a que cada Entidad Federativa goza un grado de autonomía, cada Congreso local marca sus propias pautas de funcionamiento y organización. En caso del Congreso del Estado de Michoacán se encuentra funcionando bajo el orden de la LXXIII Legislatura. Está integrado por veinticuatro diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y dieciséis diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votados en una circunscripción plurinominal.

1.3.1 ORGANIZACIÓN

Dentro del Congreso del Estado subsisten otras formas de organización complementarias, necesarias para llevar a cabo distintas actividades y finalidades, tales como los Grupos parlamentarios, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política, la Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos y las Comisiones.

Los Grupos parlamentarios, de acuerdo a la *Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo*, son las formas de organización que adoptarán los diputados que pertenezcan a un mismo partido político, los que deberán coadyuvar al buen desarrollo del proceso legislativo.

La Mesa Directiva se integra con un Presidente, quien también desarrolla esa función en el Congreso, un Vicepresidente y tres secretarios, por un periodo de un año a éste le corresponde preservar el orden y la libertad en el desarrollo de los debates, deliberaciones y votaciones en el Pleno; velar por el equilibrio entre las participaciones de los legisladores y de los grupos parlamentarios; asimismo hará prevalecer el interés general del Congreso por encima de los intereses particulares o de grupo, rigiendo su actuación por los principios de imparcialidad y objetividad.

La Junta de Coordinación Política es un órgano colegiado integrado con los Coordinadores de Grupo Parlamentario, en su caso el Diputado propuesto por la Representación Parlamentaria, y por el Presidente del Congreso. Representa la integración política del Congreso y es el órgano que impulsa el entendimiento político entre los Diputados, así como con las instancias y órganos que resulte necesario, a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno, esté en condiciones de adoptar las decisiones que le corresponden.

La Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos es el órgano colegiado que impulsa la integración, seguimiento y cumplimiento de la Agenda Legislativa, la calendarización para su desahogo y la integración básica

del proyecto de Orden del Día de las sesiones y sus trámites. Se integra por el Presidente del Congreso y la Junta de Coordinación Política.

Por otro lado, para el desempeño de sus atribuciones legislativas, administrativas, de fiscalización e investigación del Congreso, los Diputados integrarán Comisiones, las que atendiendo a sus atribuciones son: De Dictamen, Especiales y De protocolo.

Michoacán cuenta con veintiocho Comisiones de Dictamen, las cuales tiene a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio conforme a lo dispuesto por la Constitución.

Las Comisiones Especiales pueden ser de investigación o para la atención de asuntos específicos, se constituyen con carácter transitorio; funcionarán cuando así lo acuerde el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política, para la atención de asuntos específicos que no sean competencia de las de dictamen.

Las Comisiones de Protocolo se integran temporalmente para atender a personas que lo ameriten por su relevancia, cargo o asistencia al Congreso en los casos previstos en las leyes.

En otro esquema, se conforman los Comités, órganos colegiados para la supervisión y vigilancia de las unidades administrativas del Congreso. Se constituyen en las siguientes áreas: Administración y Control, Comunicación Social, Atención Ciudadana y Gestoría, Transparencia y Acceso a la Información Pública y, Editorial, Biblioteca y Archivo.

Se conforma además con nueve órganos técnicos y administrativos con el fin de lograr un mejor cumplimiento de sus atribuciones, estos son: la Secretaría de Servicios Parlamentarios, Secretaría de Administración y Finanzas, Contraloría Interna, Auditoría Superior de Michoacán, Coordinación de Comunicación Social, Coordinación de Atención Ciudadana y Gestoría, Coordinación de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Coordinación de Editorial, Biblioteca y Archivo, y el Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos.

1.3.2 FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

Los tipos de información que genera el poder legislativo pueden agruparse de acuerdo a las funciones que realiza. Salvador Nava, Issa Luna y Ernesto Villanueva proponen los siguientes diez grandes ramos, que se desprenden a su vez de las facultades consignadas en el ordenamiento constitucional.⁸¹

1. *Función presupuestal*, surge como una forma de control político, pero con fines estrictamente destinados a los ingresos y egresos del erario público. Su tarea es aprobar los proyectos presupuestales y de recaudación, así como de evaluar la rendición de cuentas sobre el gasto público.

2. *Función representativa*, dio origen al poder legislativo, su tarea es representar a la nación y velar por los intereses del pueblo que los elige por medio del voto.

3. *Función deliberativa*, a través de ella el órgano legislativo forma todas sus decisiones en representación del pueblo. Las naturales diferencias de posturas y opiniones convergen en este proceso con la finalidad de unificarse.⁸² Consiste en ese debate alrededor de todas las dinámicas y procedimientos que se dan dentro del mismo Congreso, donde se impone la voluntad de la mayoría, respetando los derechos de la minoría.

4. *Función legislativa*, entendida como la sucesión ordenada de actos parlamentarios que, en aplicación de las normas constitucionales y reglamentarias, conforman la voluntad de las Cámaras expresada en normas de aplicación general.⁸³

5. *Función de control*, corresponde el ejercicio permanente de supervisar las labores de la Administración Pública. Generadora de rendición de cuentas que provoca el contrapeso y equilibrio de poderes, implica una

⁸¹ Nava Gomar, Salvador *et al.*, *Op. Cit.*, nota 25, pp.96-102.

⁸² Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario Organización y funcionamiento del Congreso*, México, Serie Roja, 2012, p. 121-122.

⁸³ Alonso de Antonio, José Antonio, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dickinson, Madrid, 2002, p. 171, citado por Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario Organización y funcionamiento del Congreso*, México, Serie Roja, 2012, p. 127.

supervisión sobre los diversos órganos del Estado por parte del Parlamento a través de diversos medios de control.⁸⁴

6. *Función electoral*, hace referencia a las facultades que tiene este poder para nombrar o designar diversos tipos de actores políticos, por mencionar el nombramiento de Presidente de la República a nivel federal, en caso de muerte, interdicción, renuncia o desaparición.

7. *Función jurisdiccional*, tendiente a cumplir otro de los puntos de equilibrio torales para la vida estatal. Se realiza de forma excepcional para juzgar, desde el punto de vista político, a los altos funcionarios del Estado.

8. *Función administrativa*, necesaria para desarrollar las gestiones internas tendientes a la organización, diligencia y desempeño del Congreso.

9. *Función de comunicación*, hace referencia a la consulta que tiene que hacer el Congreso con la finalidad de conocer y tomar en cuenta el parecer de sus habitantes, constituye ese vínculo entre representados y representantes.

10. *Función de información*, hace referencia a la acción de allegarse datos específicos de toda índole que permita a los legisladores producir normas acorde con la realidad, necesidad y posibilidades de implementación.

Conocer la multiplicidad de funciones que desarrolla el poder legislativo permite comprender su importancia y papel en la vida política, económica, social y cultural del país. Cada función conlleva dentro de sí una serie de obligaciones que el sujeto obligado debe cumplir, pero también rendir cuentas de su cumplimiento, a la par de estas obligaciones se encuentra el derecho de las personas al acceso a la información pública.

⁸⁴ Cervantes Gómez, Juan Carlos, *op. cit.*, nota 79, p. 158.

1.3.3 RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA LEGISLATIVA

De acuerdo a la teoría clásica corresponde al poder legislativo la creación de la ley, sin embargo, a la par de su evolución, las funciones encomendadas a dicho órgano se multiplicaron y con ellas la información que debe darse a quienes representan. Por este motivo, el tema de la transparencia y la rendición de cuentas no es ajeno al poder legislativo en ninguno de sus actos.

La transparencia en las prácticas parlamentarias resulta vital para que la ciudadanía pueda apropiarse de la información que le pertenece, motivando el interés por conocer las funciones de su parlamento, la evaluación y la exigencia de rendición de cuentas sobre el trabajo de los representantes.

El tema de la transparencia y rendición de cuentas del poder legislativo frente a la ciudadanía estuvo fuera de la discusión pública por mucho tiempo, en un primer término porque la preocupación principal era que éste se encontraba sometido al poder legislativo. No se le concebía como un órgano fiscalizador y fiscalizable, no existían exigencias legales ni ciudadanas para que el poder legislativo informara y rindiera cuentas sobre sus actividades, del cumplimiento de sus mandatos ni del uso de sus recursos.

La función fiscalizadora del poder legislativo se fue ampliando gracias a las diversas reformas y se fue consolidando hasta ejercer controles sobre el uso de los recursos públicos y el desempeño de las dependencias de la administración pública federal.⁸⁵

El poder legislativo, controlador por excelencia, entró al campo de lo controlable con la expedición en 2002 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, que reglamentaba la reforma de 1977 al artículo 6º constitucional en materia de derecho a la información, misma que lo obligaba a transparentar sus dinámicas, de tal forma que debía contar con facilidad operativa, flujo jurídico y voluntad política de proporcionarla.

⁸⁵ Amparo Casar, Ma., et. al., *La rendición de cuentas y el poder legislativo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., 2010, p. 15.

Anteponiendo como primer premisa para abrir la información, la multifuncionalidad que desarrolla.⁸⁶

La ley determinó la obligatoriedad de dar acceso a la información contenida en sus documentos respecto a sus funciones, ejercicio del gasto y desempeño en general.

El poder legislativo, durante el periodo de transición democrática ha tenido muestras de avances que reflejan su evolución, tales como la representación multipartidista y el ejercicio constante del control legislativo sobre el poder ejecutivo, sin embargo han existido resistencias y no puede señalarse a los sujetos de estos órganos como ejemplares en sus prácticas, procedimientos y marco normativo. Al interior aún se encuentran decisiones discrecionales y opacas.⁸⁷

La información disponible sobre las actividades parlamentarias es insuficiente o poco clara, lo que significa que no es accesible para la ciudadanía, aunado a que faltan espacios y mecanismos constantes para la participación ciudadana de manera estable y duradera que provoquen vínculos entre representantes y representados en este mismo sentido.⁸⁸

Una democracia de calidad es aquella donde se garantiza un Estado democrático de derecho, se ejercen libertades políticas y civiles y existen mecanismos institucionales para la rendición de cuentas, donde la transparencia funge como herramienta primordial para lograrla. Una democracia consolidada mantiene una relación a sus procedimientos, contenido y resultados en sus dimensiones de estado de derecho, rendición de cuentas vertical y horizontal, controles entre los órganos establecidos de gobierno, así como libertades políticas y civiles.⁸⁹

Bajo la premisa de que la democracia consiste en hacer público lo público, los órganos estatales comienzan a funcionar y se dirigen en consecuencia natural

⁸⁶ Nava Gomar, Salvador, *et.al., Op. Cit.*, nota 27, pp.31-32.

⁸⁷ Ávila, Guillermo, *Poder Legislativo en México*, Fundar, Centro de Investigación y Análisis, A.C., México, p. 1, <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/poderlegislativo.pdf>

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ Amparo Casar, Ma., *Op.Cit.*, nota 85, p.1.

al centro de la rendición de cuentas.⁹⁰ Además es indispensable incorporar la noción del Estado democrático de derecho que impide que los actores políticos apliquen la ley a su libre albedrío o mediante criterios discrecionales.⁹¹

A diferencia de los demás sujetos obligados, el poder legislativo posee una característica especial, su autonomía se manifiesta en dos vertientes: organizativa-funcional y financiera. La *organizativa-funcional*, está marcada como la capacidad del Congreso para autoreglamentarse sin interferencia de otros poderes u órganos y, la autonomía *financiera* le permite a la legislatura fijar el monto y ejercer sus gastos sin la intervención de agentes externos. Esto permite que las legislaturas se autoimpongan reglamentos laxos y normen sus actividades por acuerdos coyunturales.⁹²

El hecho de que el poder legislativo goce de autonomía en su doble vertiente, no significa que deba estar absuelto de control, por el contrario, un régimen de separación de poderes está diseñado precisamente para que todos los órganos del poder estén sujetos a controles y contrapesos y se evite la concentración del mismo.

La rendición de cuentas en el poder legislativo opera en dos dimensiones (interorgánica e intraorgánica) y dos niveles (individual y colectivo).

La dimensión interorgánica opera mediante controles institucionales que los poderes del Estado ejercen sobre sí, opera en un nivel colectivo debido a las facultades que le son otorgadas ya que tiene capacidad para ejercer controles sobre los otros poderes, aunque los otros poderes, ejecutivo o judicial, no cuenten con instrumentos similares que les permitan balancear el poder de la legislatura de la misma manera.⁹³

Los controles interorgánicos a que debe someterse el poder legislativo, son los expresamente señalados en la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental* y la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, que obligan a poner a disposición de la sociedad, toda la

⁹⁰ Nava Gomar, Salvador, *et.al.*, *Op. Cit.*, nota 27, p.31.

⁹¹ Amparo Casar, Ma., *Op.Cit.*, nota 85, p.2.

⁹² *Ibidem*, p.10.

⁹³ *Ibidem*, p.11.

información relativa a sus actividades.⁹⁴ Además de los establecidos en sus legislaciones aplicables a nivel estatal.

Los niveles de control que aún ejerce el poder legislativo en relación al control que los otros poderes ejercen sobre él, sigue siendo desproporcionado e insuficiente para garantizar ese equilibrio de poderes y evitar que el legislativo opere bajo discrecionalidad y a su libre albedrío, alejándose en muchas ocasiones del propósito para el que fueron elegidos, representar los intereses de sus votantes.

Por su parte, la dimensión intraorgánica, hace referencia a las obligaciones que tienen los diversos órganos internos del poder legislativo, las cámaras o comisiones legislativas específicas para desempeñar su actividad.⁹⁵

El obstáculo de la rendición de cuentas en esta dimensión radica en que el poder legislativo, a diferencia de la burocracia o la judicatura, los representantes populares son formalmente iguales entre sí, por lo que los mecanismo de rendición de cuentas internos son débiles y muchas veces sus procedimientos de sanción nulos o discrecionales.⁹⁶

Por otro lado, la rendición de cuentas opera en dos niveles: individual y colectivo. A nivel individual hace referencia a las actuaciones del representante en su carácter personal, como funcionario público que fue electo por sus representantes y con quienes debe ser transparente y responsable.

La situación que se enfrenta en este nivel es la misma que la dimensión intraorgánica, los legisladores no son responsables ante ninguna institución externa al propio Parlamento y sus mecanismos intraorgánicos, por lo que gozan de inmunidad parlamentaria o fuero constitucional. Aunado a que los representados no pueden sancionar de manera efectiva al legislador por sus acciones.⁹⁷

Por ejemplo, una de las pocas obligaciones que tienen los legisladores, con sanción prevista constitucionalmente, es la de asistir al Pleno, sin embargo, no se

⁹⁴ *Ibidem*, p.32.

⁹⁵ *Idem*.

⁹⁶ *Ibidem*, p.12.

⁹⁷ *Idem*.

explica cuando una falta es “justificada” y cuál es el criterio que se aplica para considerarla como tal.

La ciudadanía vive en un desconocimiento casi total de lo que hacen sus representantes o su desempeño, si bien la lista de asistencias puede considerarse como un indicador de desempeño, la mayoría del trabajo legislativo se realiza en comisiones y grupos de trabajo, lo que redundando en una transparencia opaca debido a que no hay difusión de las responsabilidades que tienen los legisladores en las comisiones que forman parte, su desempeño no es sancionado y las asistencias no son públicas, por mencionar algunas.⁹⁸

Se añade a ello que los legisladores mexicanos gozan de fuero constitucional que les permite asumir el ejercicio de su encargo en condiciones excepcionales donde no están obligados a rendir cuentas a nadie, éste no puede ser sancionado pero tampoco premiado por ciudadanos, a diferencia de los partidos políticos que sí cuentan con los incentivos que fomentan el control de la disciplina partidaria y promueve la carrera política de los legisladores.⁹⁹

Al ser los partidos políticos quienes tengan el poder de dar los incentivos correspondientes, y no existir la posibilidad de la reelección inmediata, y por ende se carece de mecanismos para controlarlos, los representantes legislativos se encuentran sometidos a intereses de carácter político.

En general, tanto a nivel individual como colectivo, el tema de la partidocracia dentro del Congreso inhibe el libre desarrollo de sus funciones. Los partidos políticos no funcionan como caja de resonancia ideológica ni acercan al ciudadano común con los representantes.¹⁰⁰

La rendición de cuentas dentro del poder legislativo opera también de manera horizontal y vertical. La rendición de cuentas vertical se ejerce a través del voto, siempre y cuando se tenga la información completa para evaluar el desempeño de su representante, legislador o Congreso.

El principal mecanismo de sanción hacia los legisladores con que actualmente cuenta la ciudadanía es el voto. Nos encontramos frente a una

⁹⁸ *Ibidem*, p.27.

⁹⁹ *Ibidem*, p.53.

¹⁰⁰ Nava Gomar, Salvador, *et.al.*, *Op. Cit.*, nota 27, p.33.

encrucijada, ya que para que el ciudadano pueda ejercer su voto de manera responsable y consciente, necesita estar informado, por lo que si el ciudadano no tiene la información necesaria para evaluar el desempeño de sus representantes su decisión será errónea, se suma a ello la rendición de cuentas suave que rodea al contexto, porque los ciudadanos no tienen los instrumentos de sanción necesarios para exigir el cambio.

Respecto a la rendición de cuentas horizontal resulta efectiva cuando los distintos órganos del Estado actúan simultáneamente para balancear el poder de los otros, su legitimidad proviene de distintas fuentes y permite el uso de frenos y contrapesos institucionales como medio de control del poder.

El control que el poder legislativo ejerce es el examen, vigilancia y supervisión del gobierno y los organismos públicos, con inclusión de la ejecución de la política y la legislación. Sin embargo, este órgano debe adoptar medidas que permitan a la sociedad contar con instrumentos de control hacia las propias decisiones legislativas y la actuación de sus representantes. El poder legislativo exige rendición de cuentas pero también debe rendir cuentas.¹⁰¹

La condición fundamental para el funcionamiento de un régimen democrático es la existencia de un sistema de rendición de cuentas que permita el escrutinio del ejercicio público de las autoridades, su eventual sanción y remoción.¹⁰²

Por ello, resulta necesario la construcción de un catálogo de obligaciones del Congreso, tanto a nivel federal como estatal, que permita identificar a las personas, con bastante claridad, quién es el responsable específico de la misma y la existencia o no de sanciones para castigar su incumplimiento.

Otro aspecto que necesita consolidarse, es la adecuación para que las leyes no sólo faculden al poder legislativo sino que también lo sancionen, ya que son muchas las normas jurídicas que señalan obligaciones pero no consecuencias de su incumplimiento.

¹⁰¹ Amparo Casar, Ma., *Op.Cit.*, nota 85, pp. 6-9.

¹⁰² *Ibidem*, p. 2.

A nivel Constitucional, la *Carta Magna* describe responsabilidades asignada a los órganos parlamentarios, pero es omisa en cuanto al establecimiento de sanciones a órganos colectivos del Congreso por no cumplir con las obligaciones que le imponen; faculta al Congreso para legislar en diversas materias pero no aclara qué sucede en caso de que no lo haga; el único control interorgánico es la revisión constitucional de la leyes hecha por el poder judicial y el voto del electorado.¹⁰³

La ambigüedad e imprecisión de la mayoría de los mandatos constitucionales, impiden su eficaz cumplimiento y la posibilidad de exigir cuentas al legislativo en prácticamente todas las funciones que desempeñan. Con ello se propicia que se evadan las responsabilidades y lo exime de rendir cuentas a la sociedad por sus acciones. Se suma a ello que la ciudadanía carece de instrumentos legales para evaluar el cumplimiento de las responsabilidades de los legisladores debido a la opacidad con que se toman las decisiones al interior del Congreso.¹⁰⁴

Resulta paradójico que en las constituciones se otorguen amplias facultades al Parlamento para controlar el ejercicio del poder de las otras ramas del poder público, y que se carezca de normas y procedimientos claros y contundentes que obliguen al poder legislativo a actuar de conformidad con las disposiciones ético-políticas que les exige el sistema democrático constitucional.¹⁰⁵

El desempeño del poder legislativo, en materia de transparencia ha sido deficiente en razón de la ausencia de sanciones específicas, del marco legal carente de mecanismos para la rendición de cuentas y la resistencia de los líderes parlamentarios a ser sometidos a mecanismos institucionales que efectivamente los obliguen a dar cuenta del manejo de los recursos públicos y de las decisiones que toman.¹⁰⁶

En este sentido, la transparencia cobra tal importancia al ser una herramienta invaluable en la procuración efectiva de la rendición de cuentas que

¹⁰³ *Ibidem*, p.18.

¹⁰⁴ *Ibidem*, p.26.

¹⁰⁵ Solís Fallas, Alex, *Ética en el parlamento: transparencia y rendición de cuentas*, Costa Rica, Revista de Ciencias Jurídicas No 134, Mayo-Agosto 2014, p. 141.

¹⁰⁶ Amparo Casar, Ma., *Op.Cit.*, nota 85, p.16.

permite reafirmar el control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público y generar confianza en las instituciones.¹⁰⁷

La información parlamentaria pertenece al público, por lo que el Congreso debe adoptar medidas para asegurar la participación ciudadana, políticas que garanticen la publicación proactiva y la accesibilidad de las personas a la misma.

Para garantizar la apertura de la información legislativa, las 76 organizaciones pertenecientes a *Opening Parliament* de 53 países (y la Unión Europea) proponen 44 principios de transparencia del Parlamento que tienen que ver con: Promoción de una cultura de transparencia, Transparentar la información parlamentaria, Facilitar el acceso a la información parlamentaria y Permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria.¹⁰⁸

Si dichos principios son considerados por el poder legislativo, tanto a nivel federal como estatal, tendrán una guía muy clara de cómo deben construir políticas que propicien la transparencia y la rendición de cuentas, dando acceso a la información, pero sobre todo motivando la participación ciudadana.

“Las legislaturas que siguen comportándose como ‘clubes’ que se autoimponen reglas laxas, sin sanciones, como el Congreso mexicano, exhiben su menosprecio por la democracia representativa, por las instituciones de la propia democracia y por los ciudadanos mismos.”¹⁰⁹

El proceso de rendición de cuentas implica la disponibilidad de la información pero sobre todo, actores responsables definidos y procesos institucionalizados para hacer efectivo nuestros derechos tanto en la dimensión colectiva como individual.

Una legislatura democrática, funcional, institucionalizada, responsable y eficaz, debe pasar por un estricto control externo que evalúe su funcionamiento y sancione o premie el cumplimiento de las actividades parlamentarias para las que fueron electos.

¹⁰⁷ Nacif Hernández, Benito, *et. al.*, *Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., 2007, p. 1.

¹⁰⁸ Opening Parliament, *Declaración sobre la transparencia parlamentaria*, 2012, pp. 2-9, <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

¹⁰⁹ Amparo Casar, Ma., *Op.Cit.*, nota 85, p.55.

CAPÍTULO II. MÉTRICAS DE TRANSPARENCIA

2.1 CONTEXTUALIZANDO

En el campo de las ciencias sociales, las métricas son instrumentos de evaluación, creados para medir y analizar algún tema de interés.

Mediante los procedimientos de evaluación se identifica un mapa de fortalezas y debilidades respecto al desempeño de los evaluados, se detectan áreas problemáticas, se revisan las causas que las producen y se promueve que las respuestas y soluciones provengan esencialmente de las capacidades de negociación interna, horizontal y participativa del propio actor para alentar el “cambio desde adentro o desde abajo”, proponiendo estrategias de planeación y acción adecuadas para un logro eficaz en sus resultados.¹¹⁰

En un sentido social, las evaluaciones permiten conocer el entorno político de los sujetos examinados, su normativa y cómo es que la cumplen. Dan cuenta a los ciudadanos sobre el desempeño de quienes fueron elegidos para deliberar, indagar, vigilar, controlar y tomar decisiones en su nombre, con lo que se genera una opinión informada, fortaleciendo la democracia, el equilibrio entre los poderes y el desarrollo del país.

Una evaluación es una necesidad y requisito permanente que garantiza espacios de inclusión, reciprocidad, reconocimiento, diálogo deliberativo y decisión constructiva.¹¹¹

En materia de transparencia, las métricas, ayudan a identificar líneas o tendencias básicas de la relación que guardan los sujetos obligados con ésta. En ella se realizan diagnósticos del gobierno a través de una investigación detallada para poder erigirse como una fotografía de la realidad en movimiento.

Buscan crear indicadores objetivos a fin de identificar con mayor precisión los problemas institucionales más importantes, las necesidades más apremiantes

¹¹⁰López Flores, Raúl *et. al.*, “Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso Plural”, en Alarcón Olguín, Víctor, *El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto*, México, Senado de la República LXI Legislatura, Instituto Belisario Domínguez, 2011, p.174-176.

¹¹¹ *Ibidem*, p.175.

de la sociedad, las reformas necesarias y las posibilidades de seguimiento y control, y con ello producir las recomendaciones correspondientes que puedan incidir en la creación de políticas públicas en pro de la transparencia.

Las métricas de transparencia fomentan la discusión de temas públicos, evalúan el desempeño de las autoridades, permiten a la ciudadanía y a las propias autoridades, observar lo más objetivamente posible su realidad, lo que en un momento dado permite tomar decisiones tendientes a modificar aquello con lo que no están de acuerdo.

Por otro lado, las métricas responden al principio de progresividad. El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano y por tanto, un *derecho en acción*, este tipo de derechos se encuentran constante construcción y bajo el amparo de principios rectores, los cuales intervienen para mediar las formas en que los derechos y obligaciones deben ser leídos, implementados e interpretados. Estos principios son: de contenido esencial, progresividad y prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles.¹¹²

El principio de progresividad hace referencia a que la efectividad de los derechos se logra a través de un proceso que supone definir metas para mejorar. Supone la obligación a cargo de los Estados de crear indicadores para poder verificar efectivamente el avance progresivo del ejercicio de los derechos.¹¹³ En otras palabras, el ejercicio de un derecho debe poder ser medido constantemente para verificar que se está mejorando.

Dicho principio se encuentra plasmado en la fracción V, del apartado A, del artículo sexto constitucional, al señalar que los sujetos obligados deberán de publicar los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

Es necesario que los organismos garantes del derecho de acceso a la información construyan indicadores de gestión como organismos garantes de un

¹¹² Serrano, Sandra, Vázquez, Daniel, *Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos*, Flacso, México, pp. 5-37. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E0DB1DB768E8968905257D6A0056F6DF/\\$FILE/Enfoque_de_derechos-Operacionalizaci%C3%B3n_de_est%C3%A1ndares_internacionales.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E0DB1DB768E8968905257D6A0056F6DF/$FILE/Enfoque_de_derechos-Operacionalizaci%C3%B3n_de_est%C3%A1ndares_internacionales.pdf)

¹¹³ *Ibidem*, pp.70-72.

derecho fundamental. Los cuales deben ser comprensivos y servir para que la sociedad pueda conocer, evaluar y deliberar sobre el quehacer institucional, sobre sus alcances y sus efectos.¹¹⁴

En México se han puesto en marcha diversas métricas que pretenden medir la transparencia como herramienta para garantizar el derecho de acceso a la información, entre ellos podemos mencionar: Estudio en Materia de Transparencia de Otros Sujetos Obligados por la LFTAIPG. Realizado por el CIDE, bajo la comandancia del Dr. Sergio Ayllón; Informe de Transparencia en el Poder Legislativo y en los Órganos Legislativos de las Entidades Federativas en México, realizado en 2006 y 2007 por el CIDE y Monitor Legislativo; Estudio Comparativo de Leyes de Acceso a la Información Pública, efectuado en 2005 por el IFAI.

Sin embargo, estos no brindaban explicaciones de los Sujetos Obligados a nivel nacional, se enfocaron a un área específica, sus mediciones no eran compatibles entre sí, y existía la ausencia de estimadores para la medición de la transparencia y acceso a la información pública.¹¹⁵

Dos de los esfuerzos más importantes en el país debido a su actualidad y metodología son: la Métrica de Transparencia 2014, desarrollada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) por encargo de la Conferencia Mecicana para el Acceso a la Información pública y; el Índice de Derecho de Acceso a la información en México 2015 (IDAIM), elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. , el cual mide la calidad de las leyes de transparencia según las mejores prácticas nacionales e internacionales y los estándares constitucionales en la materia.

Ambos métricas representan esfuerzos académicos y de la sociedad civil que permiten echar un vistazo a la transparencia en el país, ayudado a los sujetos obligados y garantes a descubrir sus fortalezas y áreas de oportunidad, brindando además un panorama de la Transparencia en México.

¹¹⁴ López Ayllón, Sergio *et. al.*, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México, Auditoría Superior de la Federación, p. 19
http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/rrc_imprensa.pdf

¹¹⁵ Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima, *Métrica de la Transparencia 2013-2014: Estado de Colima*, México, 2013, p. 15, <http://infocol.org.mx/metricas.pdf>

La métrica desarrollada por CIDE, es el punto de referencia oficial en México por resultar de un esfuerzo en conjunto con la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública. Su objetivo fue realizar un diagnóstico general del estado actual de la política de transparencia y acceso a la información pública de los sujetos obligados a proporcionarla. Debido a ese antecedente, la métrica es motivo de cita en múltiples investigaciones, noticias, decisiones y acciones políticas, e incluso ha funcionado como un medio de prueba para señalar si una institución pública o entidad federativa es transparente o no.

IDAIM por su parte se posiciona como una iniciativa de la sociedad civil que mide la calidad de las leyes de transparencia en México con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia.

El trabajo magno y complejo realizado por estas, y otras métricas, ha servido para reflexionar en torno al camino recorrido en el tema de la transparencia, y con ello la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la voluntad política, y temas vinculantes. Así como también han sido útiles para ayudar a reconocer los aciertos, áreas de oportunidad y retos que afronta cada institución. Mencionando además que por su prestigio, metodología y actualidad son consideradas dentro de las más importantes a nivel nacional.

Al dividirse en temáticas y sujetos obligados, ambas métricas permiten visualizar por separado los rubros de interés, interpretar los resultados y elaborar relaciones entre ambas métricas con el fin de detectar enfoques precisos. A partir de esta premisa se plantean dos objetivos: analizar cómo se mide la transparencia del poder legislativo y establecer el valor que se otorga a la transparencia activa y proactiva.

Analizar cómo se mide la transparencia del poder legislativo conlleva dejar al descubierto cuáles son los elementos y qué ponderación se otorga en cada una de las métricas para medir la transparencia dentro de dicho organismo, y hasta qué grado las métricas nacionales atienden al desempeño y multifunciones del mismo.

Por su parte, la transparencia activa y proactiva son dos vertientes de la transparencia que se hacen tangibles a través de los portales de transparencia,

herramientas desarrolladas para dar a conocer la información pública oficial y aquella que promueve la reutilización de la información, yendo más allá de las obligaciones establecidas. Debido a que su materialización puede ser constatada con facilidad por cualquier persona que tenga acceso a internet, resulta ser uno de los medios más sencillos para verificar, evaluar y constatar si las autoridades están cumpliendo con estas obligaciones básicas de transparencia.

La información analizada, respecto de cada una de las métricas, serán los criterios que hacen referencia al derecho de acceso a la información pública oficial, es decir, a aquella información que los sujetos obligados deben de publicar a través de los medios electrónicos sin necesidad de que medie una solicitud, y los criterios respecto a la transparencia proactiva, aquella información que los sujetos obligados publican pero que es adicional a la que establece como mínimo la ley.

El análisis servirá para describir, documentar y analizar cómo las métricas de transparencia ponderan y evalúan en general al poder legislativo, y en específico, la transparencia activa y proactiva.

2.2 ÍNDICE DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MÉXICO

Creado en 2010 por las Asociaciones Fundar y Artículo 19. Surgió por el interés en medir qué tan alejados se encontraban las leyes de transparencia en México con respecto a los principios constitucionales. Tuvo su segunda actuación en 2014, constituyéndose como un instrumento de medición de leyes de transparencia que tiene como referencia las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia.

Su objetivo es dar cuenta de los marcos normativos de protección al derecho de acceso a la información y de establecer un punto de comparación compuesto por altos estándares normativos en la garantía de este derecho. Es decir, permite identificar qué tan garantes del derecho de acceso a la información pública son estas leyes. En 2015 se elaboró la tercera medición que se actualizó a las reformas realizadas hasta abril de 2015.

El estudio se compone de 3 variables: Diseño normativo, Diseño institucional y Procedimiento de acceso a la información y obligaciones de transparencia. Contiene así 21 indicadores focalizados en 196 criterios. La evaluación se centra en detectar si los criterios se encuentran o no en cada una de las legislaciones analizadas. Se considera que los marcos normativos son la base para la defensa y la garantía de un derecho y es por ello que el objeto de estudio son las leyes de transparencia de los estados, Distrito Federal y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

La transparencia activa y proactiva.

De los 196 criterios considerados en la métrica, 55 criterios hacen referencia al derecho de acceso a la información pública de oficio y la Transparencia Proactiva, los cuales se encuentran organizados en 4 indicadores:

- a) Objetivos de las legislaciones de acceso a la información pública,
- b) Obligaciones de los sujetos obligados,

- c) Lista de información que debe ser publicada sin que medie una solicitud de información,
- d) Reglas para la publicación de información.

La siguiente tabla desglosa los 55 criterios referentes a la Transparencia Proactiva y el Derecho de Acceso a la Información Pública Oficial. Estos se agrupan en Indicadores, según lo que establece la misma métrica.

| Indicadores. | Criterios. |
|---|---|
| <p>Objetivos de las legislaciones de acceso a la información pública.</p> <p>5 Criterios.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Transparentar el ejercicio de la función pública. 2. Mejorar la organización, clasificación, archivo y actualización de la información pública. 3. Garantizar la rendición de cuentas. 4. Mejorar y ampliar los niveles de participación ciudadana en los asuntos públicos y de gobierno. 5. Difundir proactivamente la información de interés público. |
| <p>Obligaciones de los Sujetos Obligados.</p> <p>6 criterios.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. 2. Documentar los procesos deliberativos y decisión definitiva. 3. Mantener disponible en internet y/u otros medios las obligaciones de transparencia 4. Generar información en formatos abiertos. 5. Publicar proactivamente la información de interés público. 6. Deber de los sujetos obligados de reportar anualmente sobre las acciones de implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública. |
| <p>Lista de información que debe ser publicada sin que medie una solicitud de información.</p> <p>33 criterios.</p> | <p>Organización interna de la dependencia o entidad pública y apartado regulatorio:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Estructura orgánica 2. Facultades por unidad administrativa 3. Directorio de los servidores públicos 4. Perfil de los puestos de los servidores |

- públicos.
- 5. Catálogo documental de sus archivos.
- 6. Marco normativo aplicable.
- 7. Concesiones, licencias, permisos o autorizaciones otorgados.

Información sobre toma de decisiones y relación con la sociedad:

- 8. Programas operativos por unidad administrativa.
- 9. Metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos.
- 10. Indicadores de gestión utilizados para evaluar su desempeño.
- 11. Marco lógico de referencia de los indicadores de gestión.
- 12. Informes que por disposición legal generen los sujetos obligados.
- 13. Servicios que ofrece.
- 14. Trámites, requisitos y acceso a formatos.
- 15. Mecanismos para la participación ciudadana.
- 16. Todo mecanismo de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación con acciones u omisiones de las autoridades públicas, un resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese órgano.
- 17. Domicilio de la oficina de información.
- 18. Calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, cabildos, sesiones plenarias o sesiones de trabajo.

Información financiera:

- 19. Remuneración mensual desglosada en, prestaciones, sistemas de compensación y otras percepciones.
- 20. Presupuesto asignado e informes trimestrales y anuales sobre su ejecución.
- 21. Resultados de auditorías y otras revisiones.
- 22. Contrataciones.
- 23. Diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio.
- 24. Padrones de beneficiarios de los

- programas sociales.
25. Nombres de las personas y montos de los recursos públicos que reciben, así como informes individuales sobre el uso y destino de los mismos.
 26. Lista de los servidores públicos con el importe de viáticos o equivalentes.

Otra información relevante:

27. Cualquier otra información que sea de utilidad o resulte relevante para el conocimiento y evaluación de las funciones y políticas públicas
28. Responsabilidad del sujeto obligado.
29. Las preguntas frecuentes y respuestas a las mismas.
30. El registro de solicitudes y sus respectivas respuestas.

Relativas al Poder Legislativo:

31. Las iniciativas de ley o decretos, puntos de acuerdo, la fecha en que se recibió, las comisiones a las que se turnaron y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas.
32. Montos de las partidas presupuestales asignadas a los grupos parlamentarios, las comisiones o comités, la mesa directiva, la junta de gobierno y los demás órganos del Congreso.
33. El monto ejercido y detallado de recursos públicos que se reciban para los informes de actividades de cada uno de los Diputados.

**Reglas para la publicación y difusión de obligaciones de transparencia.
11 criterios.**

1. Difundir las obligaciones de transparencia por medios electrónicos.
2. Utilizar un lenguaje incluyente, claro, accesible y de fácil comprensión para los usuarios.
3. Utilizar formatos para la fácil comprensión de los usuarios.
4. Información disponible en lenguas indígenas.
5. Presentar la información en formatos abiertos.
6. Actualizar la información.
7. Difundir la fecha de actualización para cada rubro.

8. Indicar el área responsable de generar la información de cada uno de los rubros.
9. Indicar el funcionario responsable de generar la información de cada uno de los rubros.
10. Señalar rubros que no les son aplicables.
11. Contempla rubros específicos para distintos sujetos obligados. Utilizar un lenguaje incluyente, claro, accesible y de fácil comprensión para los usuarios.

Tabla 1. *Criterios referentes a la Transparencia activa y el derecho al acceso a la información pública de oficio en el Índice IDAIM 2014.*
Elaboración propia.

Poder Legislativo como sujeto obligado.

3 de 196 criterios son exclusivamente enfocados al Poder Legislativo:

1. Las iniciativas de ley o decretos, puntos de acuerdo, la fecha en que se recibió, las comisiones a las que se turnaron y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas.

2. Montos de las partidas presupuestales asignadas a los grupos parlamentarios, las comisiones o comités, la mesa directiva, la junta de gobierno y los demás órganos del Congreso.

3. El monto ejercido y detallado de recursos públicos que se reciban para los informes de actividades de cada uno de los Diputados.

A continuación se muestra un gráfico donde se percibe el número total de criterios que conforman el Índice IDAIM, abstrayendo las cifras correspondientes a la transparencia activa y proactiva. Así como los criterios referentes a la transparencia activa y proactiva del poder legislativo.

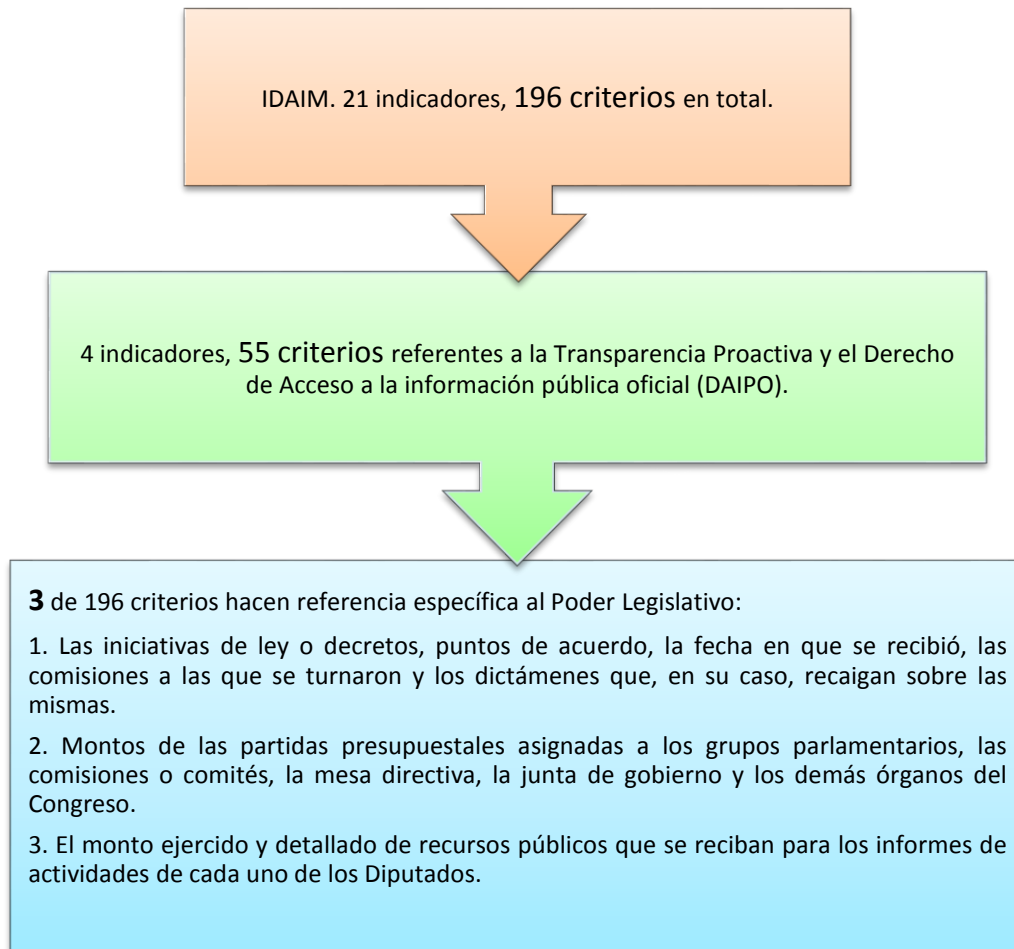


Gráfico 1. Desglose de criterios referentes a la transparencia activa y proactiva, y la transparencia activa y proactiva del poder legislativo. *Elaboración propia.*

¿Cuánto valor tienen la transparencia activa y proactiva dentro de la Métrica IDAIM? ¿Qué porcentaje corresponde al Poder Legislativo?

La métrica IDAIM cuenta con 196 criterios organizados en 21 indicadores, de los cuales 55 criterios son referentes a la Transparencia Proactiva y el Derecho de Acceso a la Información Pública Oficial, por tanto, se puede afirmar que dichos criterios forman el 28.06% del valor de la métrica. De los cuales, 3 criterios hacen referencia específica al Poder Legislativo, lo cual se refleja en el 1.53% de la totalidad de la métrica.

En el siguiente gráfico se muestran los porcentajes que la métrica destina a la Transparencia activa y proactiva y, los relativos al poder legislativo.

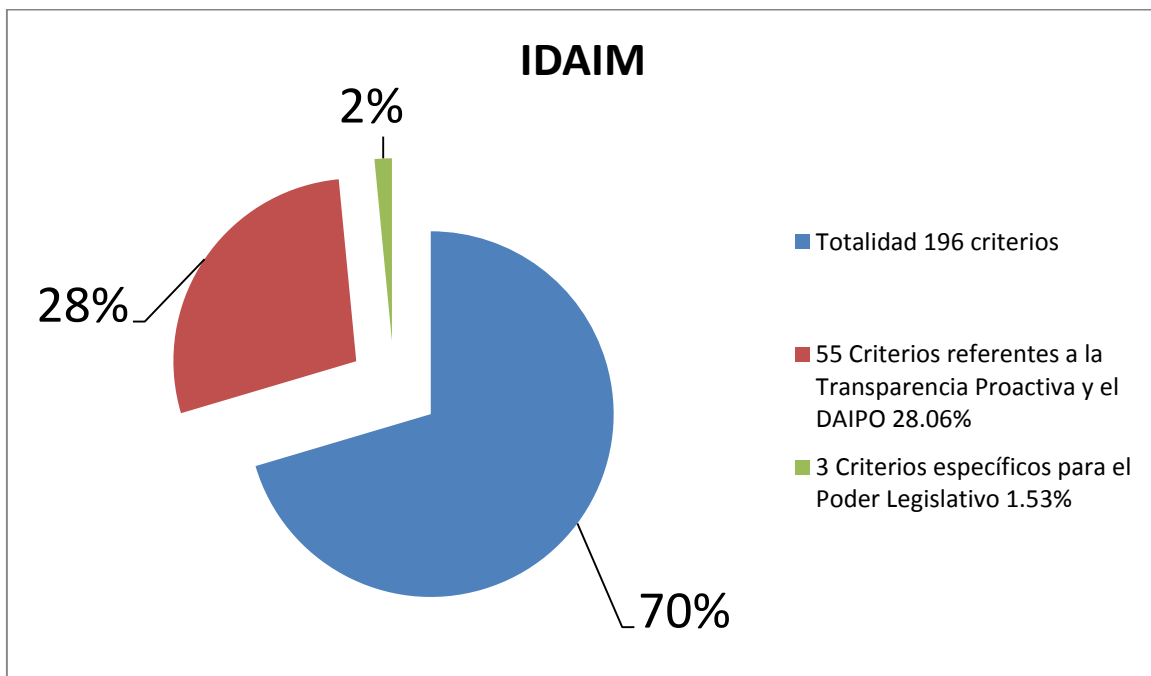


Gráfico 2. Porcentajes relativos a la transparencia activa y proactiva generales y del poder legislativo. Elaboración propia.

2.3 MÉTRICA DE LA TRANSPARENCIA CIDE

Medición consecuenta a la Métrica de la Transparencia 2010. Elaborada por un grupo de investigadores del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en 2014, que resultó ganador de la convocatoria que lanzó la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), la cual integra a los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública de los estados de la República, del Distrito Federal y del Gobierno Federal, con la finalidad de realizar la segunda medición nacional de transparencia y acceso a la información.¹¹⁶

Tiene como objetivos centrales realizar un diagnóstico general del estado actual de la política de transparencia y del acceso a la información pública en los tres poderes de los tres niveles de gobierno, y en algunos órganos constitucionales autónomos, así como aportar un nuevo acervo de información ampliado y actualizado que facilitara el análisis empírico de todos y cada uno de los regímenes de transparencia en México.

La métrica se aborda desde cinco dimensiones: Normatividad, Información Pública de Oficio (portales), Usuario Simulado, Capacidades institucionales de los órganos garantes y Sujeto obligado. Miden las leyes de transparencia, los portales electrónicos, la transparencia reactiva, las capacidades directivas, organizacionales y operativas de cada órgano garante y el conjunto de procesos, rutinas y características del personal de las estructuras administrativas al interior de los sujetos obligados.

Las dimensiones de esta métrica se desarrollan de tal manera que se componen por diversos subíndices e indicadores. Cada dimensión de la métrica tiene como valor máximo 100 puntos, por lo que podemos afirmar que en general la métrica tiene un valor de 500 puntos.

¹¹⁶ Han sido diversos los esfuerzos que se han realizado en este sentido antes de 2010, sin embargo, la primera Métrica de la Transparencia tuvo lugar en 2007, también a cargo de un grupo de investigación del Centro de Investigación y Docencia Económicas y que constituyó el primer esfuerzo nacional por realizar este tipo de ejercicio. La misma puede ser consultada en el siguiente enlace: <http://inicio.ifai.org.mx/Estudios/MetricaTransparenciaFINAL.pdf>

A continuación se muestra un gráfico a través del cual se visualizan las cinco dimensiones que conforman la Métrica de CIDE, el valor de cada una y la totalidad de puntos que se le otorga a la evaluación.



Gráfico 3. Dimensiones que conforman la Métrica de CIDE 2014 y su ponderación. *Elaboración propia.*

La transparencia activa y proactiva.

De las cinco dimensiones contenidas en la métrica, dos contienen elementos relativos a la transparencia activa y proactiva: la *Dimensión normatividad* y la *Dimensión información pública de oficio*.

La *Dimensión Normatividad* examina la calidad del diseño legislativo en materia de derecho de acceso a la información pública en México. Se compone por 12 rubros, uno de los cuales hace referencia a la Información Pública de Oficio, es decir, a la transparencia activa.

A su vez, dicho rubro se divide en 3 Subcategorías: Información Pública de Oficio mínima general; Obligaciones de Información Pública de oficio específicas y Criterios para la calidad de la información. Cada una de estas subcategorías cuenta con diversas variables que más adelante serán detalladas.

En el siguiente gráfico se podrá visualizar la abstracción de los elementos de transparencia activa y proactiva, y de los mismos en relación al poder legislativo, en la *Dimensión normatividad*.

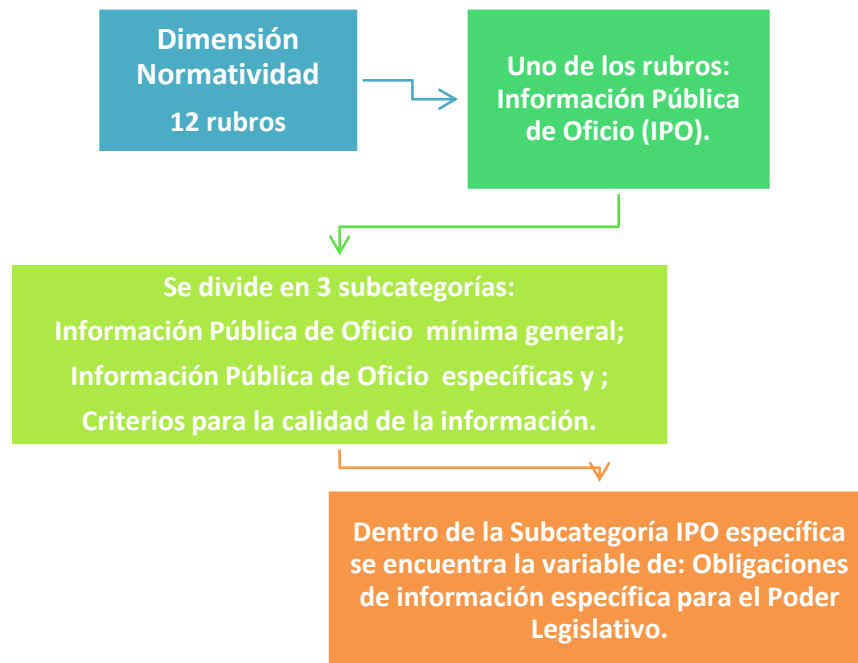


Gráfico 4. Abstracción de los elementos de transparencia activa y transparencia activa del poder legislativo, de la Dimensión Normatividad de la Métrica de Transparencia CIDE 2014. Elaboración propia

A continuación se enlistan las 3 Subcategorías, con sus respectivas variables, del rubro *Información Pública de Oficio* de la Dimensión Normatividad, es decir las variables referentes a la transparencia activa.

| Subcategorías | Variables. |
|--|--|
| <p>a) Información Pública de Oficio mínima general.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Estructura orgánica y facultades de cada unidad administrativa. 2. Marco normativo (leyes, reglamentos, acuerdos, manuales, etc.) que regulen al sujeto. 3. Indicadores de gestión. 4. Directorio de los servidores públicos. 5. Remuneración mensual por puesto y el sistema de compensación (debe contener todos). 6. Lista con el importe de viáticos o equivalentes: por ejemplo, gastos de representación, transportación, consultorías y alimentación erogados. 7. Perfil de los puestos de los servidores públicos. 8. Planes o programas. 9. Calendarización de las reuniones públicas de los diversos consejos, órganos colegiados, gabinetes, sesiones plenarias o sesiones de trabajo. 10. Nombre, domicilio oficial o dirección electrónica de los servidores públicos encargados del comité de información o en su caso, de la Unidad de Información. 11. Informes de actividades. 12. Archivos administrativos. 13. Resultados de auditorías. 14. Información sobre los contratos celebrados por los sujetos obligados. 15. Nombre o razón social del titular de las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones otorgadas. 16. Relación de los servidores públicos comisionados por cualquier causa. 17. Listado con los servicios o trámites que ofrece. 18. Lista de índice de expedientes clasificados como reservados. 19. Obligaciones de transparencia presupuestal. |

| | |
|---|--|
| | <p>20. El procedimiento para interponer quejas o consultas (apartado adicional al de leyes).</p> <p>21. Relación del número, especificación de las recomendaciones del órgano garante, de organizaciones de derechos humanos tales como la Comisión de Derechos Humanos de la entidad, la Comisión Federal de Derechos Humanos o la Comisión o Corte Interamericana de Derechos Humanos y seguimiento respectivo.</p> |
| <p>b) Obligaciones de Información Pública de oficio específicas.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Obligaciones de información específica para el Poder Ejecutivo. 2. Obligaciones de información específica para el Poder Legislativo. 3. Obligaciones de información específicas para el Poder Judicial. 4. Obligaciones de información específica para los Municipios. 5. Obligaciones de información específica en materia de Seguridad Pública. 6. Obligaciones de información específica en materia de Procuración de Justicia. 7. Obligaciones de información específica para el Instituto Electoral. 8. Obligaciones de información específica para la Comisión de Derechos Humanos. 9. Obligaciones de información específica para Universidades o Instituciones públicas de Educación Superior. 10. Obligaciones de información específica para Partidos Políticos. |
| <p>c) Criterios para la calidad de la información.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Plazos de forma periódica para la actualización de la información. 2. Existencia de buscadores temáticos. 3. Obligación de indicar la fecha de última actualización en la página de internet. 4. Responsable (unidad o servidor público) de generar o actualizar la información. 5. Indicadores de gestión. |

Tabla 2. Subcategorías y variables referentes a la transparencia activa dentro de la Dimensión Información Pública de Oficio, de la Métrica de Transparencia CIDE. Elaboración propia.

La segunda dimensión a analizar, por contener elementos relativos a la transparencia activa y proactiva, es la *Información Pública de Oficio*. A través de esta dimensión, la métrica hace una revisión de los portales institucionales de internet de las dependencias públicas para valorar la información pública de oficio presentada por los sujetos obligados. Se integra por dos rubros: calidad de la información y cumplimiento normativo.

El rubro *cumplimiento normativo* mide el grado de observancia de los portales de transparencia de los sujetos obligados con respecto a la ley de transparencia aplicable en cada entidad federativa. Por su parte, el rubro “calidad de la Información” tiene como objetivo evaluar las cualidades tecnológicas de los portales.

A continuación se describen las variables que componen cada rubro.

| Rubros. | Variables. |
|--|--|
| a) Calidad de la información. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Público ciudadano. 2. Trámite o servicio. 3. Quejas y sugerencias. 4. Tiempo de descarga. 5. Indexable por los motores de búsqueda. 6. Reporte de fallas. 7. Ruta de navegación. 8. Derechos de autor o propiedad del contenido. 9. Legibilidad. 10. Contenidos en distintas lenguas. 11. Compatibilidad de navegadores. 12. Plugins adicionales. 13. Motor de búsqueda. 14. Mapa del sitio. 15. Enlaces rotos. 16. Uso de enlaces únicos. 17. Datos abiertos. 18. Restricción de acceso a datos: que se condicione por formularios. |
| b) Cumplimiento normativo. Se califica conforme la ley del sujeto obligado. | <p>Depende del Sujeto Obligado. Se califica conforme a su ley. Es decir que las variables correspondientes a cada entidad federativa resultan de la información pública de oficio que su ley establece como obligatoria.</p> |

Tabla 3. Rubros y variables que contienen elementos relativos a la transparencia activa, en la Dimensión Información Pública de Oficio de la Métrica de Transparencia CIDE. Elaboración propia.

¿Cuánto valor tiene la Transparencia activa y proactiva dentro de la métrica?

Para establecer el valor que la métrica otorga a la transparencia activa y proactiva habremos de sumar el valor de los elementos que están presentes en las dimensiones a que se hizo alusión: Normatividad e información pública de oficio.

La *Dimensión Normatividad* se compone por 12 rubros. Su valor total es de 100 puntos. El rubro que contiene elementos relativos a la transparencia activa y proactiva es el denominado “Información Pública de Oficio”, mismo que tiene un valor de 10 puntos dentro de la misma, lo que representa el 10% de dicho rubro. A continuación el porcentaje que se otorga a la transparencia activa y proactiva dentro de la *Dimensión normatividad*.

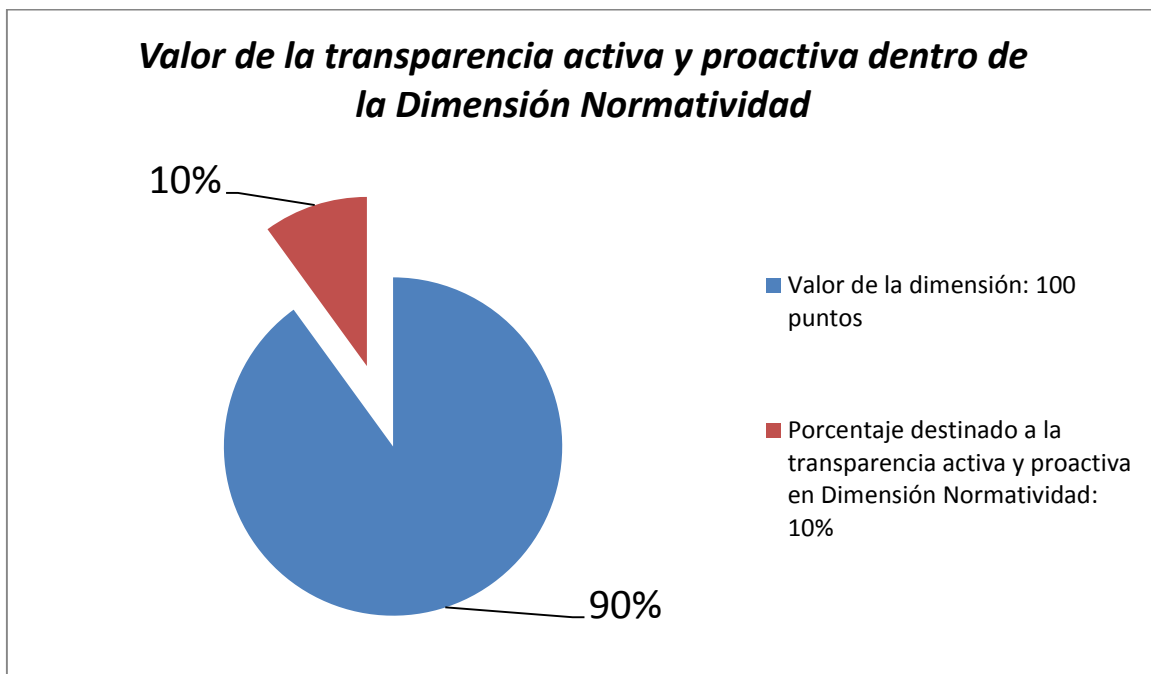


Gráfico 5. Porcentajes que se dedican a la transparencia activa y proactiva dentro de la Dimensión Normatividad. *Elaboración propia.*

Por su parte, la *Dimensión Información Pública de Oficio* tiene un valor de 100 puntos, de los cuales el 100% está enfocado a la revisión de las obligaciones de transparencia activa.

Haciendo una suma de los elementos referentes a la transparencia activa y proactiva tenemos que 10 puntos abstraídos de la *Dimensión Normatividad* sumados a los 100 puntos abstraídos de la *Dimensión Información Pública de Oficio*, nos arroja un total de 110 puntos de 500 que son dedicados a la medición de la transparencia activa y proactiva. Lo que en porcentaje representa el 22% de valor que la métrica de CIDE dedica a evaluar la transparencia activa y proactiva. A través del siguiente gráfico se visualizan dichos valores.

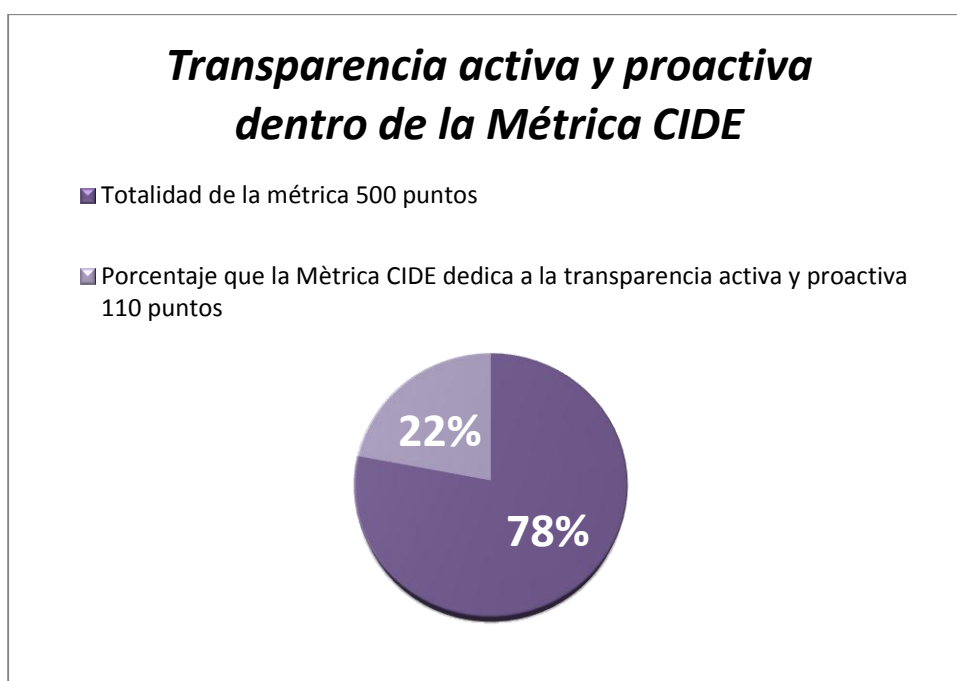


Gráfico 6. Valor general de la Métrica de CIDE, aislando porcentaje dedicado a la transparencia activa y proactiva. Elaboración propia.

Poder Legislativo como sujeto obligado.

El poder legislativo tiene su consideración como sujeto específico en las mismas dimensiones: Normatividad e Información Pública de Oficio.

Dentro de la *Dimensión Normatividad*, dentro de la subcategoría “Obligaciones de Información pública de oficio específicas”, se encuentra una variable destinada al Poder Legislativo, bajo la denominación “Obligaciones de información específica para el Poder Legislativo”, dicha variable tiene la finalidad de revisar si los marcos legales reconocen obligaciones únicas de dicho Sujeto, es decir, si la ley señala obligaciones específicas para el poder legislativo o no.

Respecto a la Información Pública de Oficio, la métrica evalúa si los portales de transparencia del poder legislativo, conformado por cada uno de los Congresos Estatales y el portal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, cumplen con las disposiciones legales que les señala su propia norma respecto a la publicación de información pública de oficio y la transparencia proactiva.

¿Cuánto valor otorga la métrica a la revisión de la transparencia activa y proactiva del Poder Legislativo?

El primer elemento se encuentra dentro de la *Dimensión Normatividad* (valor de 100 puntos), en dicha dimensión encontramos el rubro Información Pública de Oficio (valor de 10 puntos), mismo que se divide en 3 subcategorías, con los siguientes valores:

- Información Pública de Oficio mínima general: 5 puntos.
- Información Pública de Oficio específica: 2 puntos.
- Criterios para la calidad de la información: 3 puntos.

Dentro de la Subcategoría Información Pública de Oficio específica encontramos las “Obligaciones de información específica para el Poder Legislativo”, el cual cuenta con un valor de 0.20 puntos, lo que representa el 0.20% dentro de dicha dimensión. A continuación su representación gráfica.

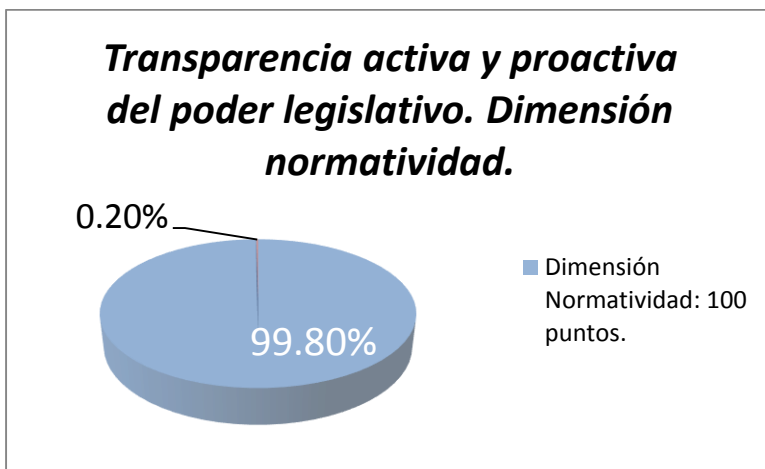


Gráfico 7. Valor de la transparencia activa y proactiva, específico para el poder legislativo, en la dimensión Normatividad de la Métrica de Transparencia CIDE. Elaboración propia.

El segundo elemento que hace referencia a la transparencia activa y proactiva dentro del poder legislativo se encuentra en la *Dimensión Información Pública de Oficio*. En ella, la métrica evalúa los portales electrónicos de los sujetos obligados. Se consideran 32 portales de los Congresos Estatales y el portal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dando un total de 33 portales de 624 de la totalidad de los portales revisados por la métrica. Esto significa que los portales del Poder Legislativo dentro de la *Dimensión Información Pública de Oficio* tienen un valor del 5.28%.

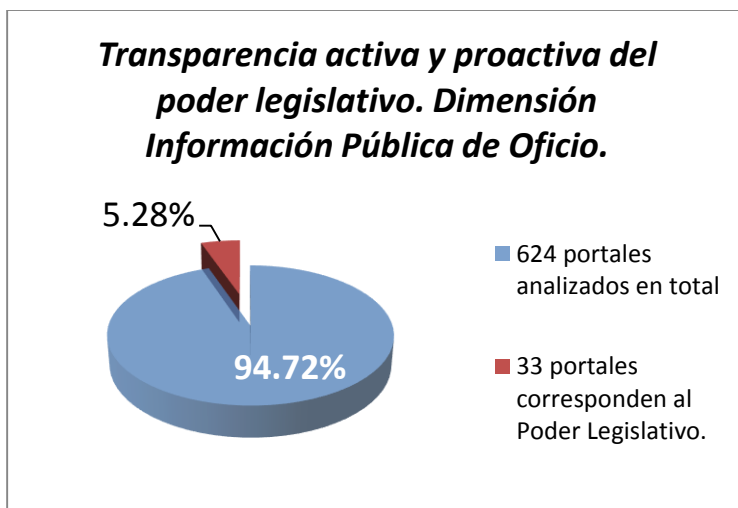


Gráfico 8. Valor en porcentaje de los elementos de transparencia activa y proactiva del poder legislativo, en la Dimensión información pública de oficio. Elaboración propia.

Haciendo una suma de los elementos referentes a la transparencia activa y proactiva del poder legislativo, tenemos que 0.20 puntos abstraídos de la *Dimensión Normatividad* más 5.28 puntos abstraídos de la *Dimensión Información Pública de Oficio*, nos arroja que un total de 5.48 puntos de 500 son dedicados a la medición de la transparencia activa y proactiva del poder legislativo. Dicho en porcentajes, el 1.096% de la métrica de CIDE se dedica a evaluar la transparencia activa y proactiva en atención específica al poder legislativo.

La siguiente gráfico muestra dichos porcentajes.

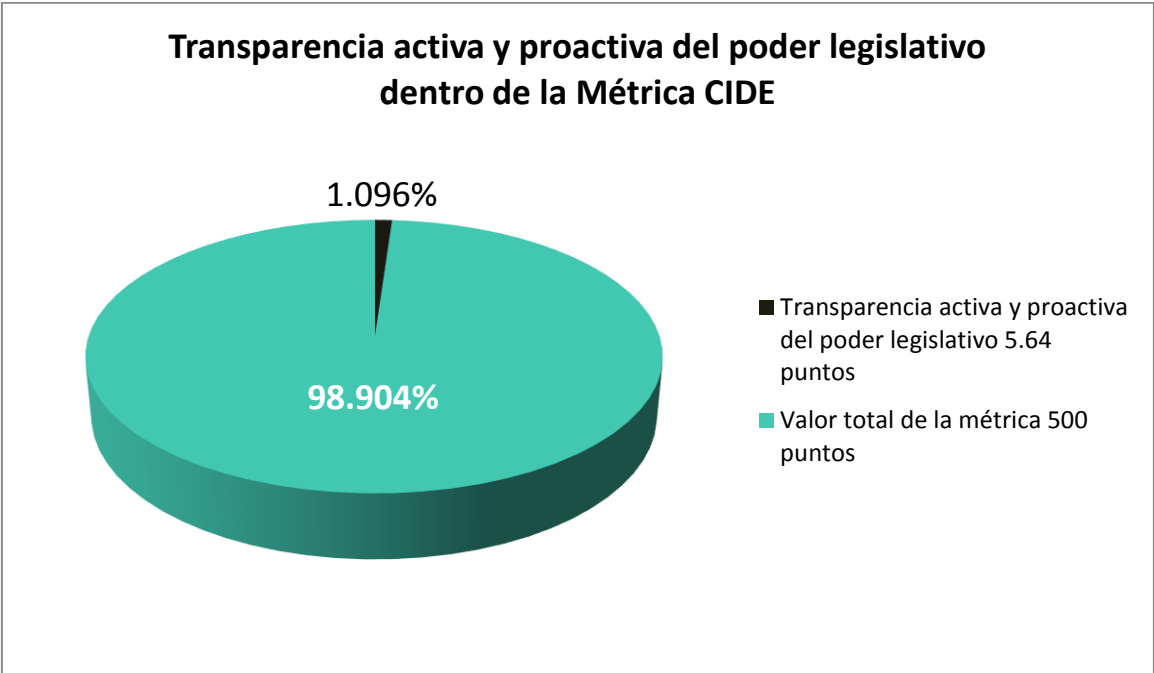


Gráfico 9. Porcentaje dedicado a la transparencia activa y proactiva del poder legislativo en la Métrica de CIDE. 1.096% del 100%. Elaboración propia.

TABLA COMPARATIVA DE MÉTRICAS IDAIM Y CIDE

| MÉTRICA | OBJETIVO | ¿QUÉ MIDE Y A QUIÉN? | ¿QUÉ PESO OTORGA A LA TRANSPARENCIA ACTIVA Y PROACTIVA? | ÉNFASIS DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA Y PASIVA EN EL PODER LEGISLATIVO. |
|-------------------|---|--|--|---|
| IDAIM 2015 | Medir las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en comparación a las mejores prácticas nacionales e internacionales. | Compara las leyes de transparencia de los estados y de la federación con los indicadores de la métrica. Se mide la norma. | Se destinan 55 de 196 criterios. El 28.06% de la métrica, está destinada a estos rubros. 28.06% | Se destinan 3 de 196 criterios. Es decir el 1.53% de la métrica se enfoca al poder legislativo. 1.53% |
| CIDE 2014 | Realizar un diagnóstico general de la política de transparencia y el derecho de acceso a la información pública. | Mide las leyes, los portales electrónicos, la transparencia reactiva, a los órganos garantes y sujetos obligados de los tres poderes y tres niveles de gobierno. | Se destinan 110 puntos de 500. Lo que significa que el 22% de la métrica está dedicada a este aspecto. 22% | Se destinan 5.48 puntos de 500. Representa el 1.096% en la totalidad de la métrica. Total: 1.096% |

2.4 HALLAZGOS

Gracias a su continuidad y progresivo perfeccionamiento, evolucionando y adaptándose a los cambios legislativos y sociales, la Métrica de transparencia 2014 de CIDE y el Índice de Derecho de acceso a la información en México IDAIM de Fundar, se erigen como herramientas valiosas en materia de derecho de acceso a la información que pretenden reflejar la realidad de la transparencia en nuestro país.

Elaborar métricas de transparencia perfectas que midan con máxima precisión la situación de un país no es sencillo y resulta por más idealista, sin embargo, a través del mejoramiento de las áreas de oportunidad, estas pueden acercarse cada vez más a la excelencia y exactitud. A partir de los elementos seleccionados, se presenta el siguiente análisis que describe los hallazgos realizados, mismos que figuran con la intención de mostrar las fortalezas y debilidades con que las métricas tratan los temas de transparencia activa y proactiva y el poder legislativo que pueden servir para el diseño de una estrategia que promueva la mejora de las métricas. La comparación que a continuación se realiza entre las métricas, dista de calificar o criticar a las mismas, empero pretende estimular las mejoras.

La transparencia activa y proactiva dentro de las métricas.

Estos tipos de transparencia representan uno de los medios más rápidos, simples y económicos a través del cual el gobernado puede rendir cuentas, sin necesidad de algún trámite especial. Su esencia es mantener pública la información necesaria para que las personas puedan saber, fiscalizar y evaluar.¹¹⁷

Tanto la Métrica de transparencia elaborada por CIDE, como el Índice de derecho de acceso a la información en México IDAIM, elaborado por Fundar, consideran a la transparencia activa y proactiva como elementos importantes de

¹¹⁷ Cid Botteselle, Verónica. *et al.*, *Calidad del acceso a la información pública en Chile*, Chile, Chile Transparente Transparency International, 2012, pp. 16-17, http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/calidad_del_acceso_a_la_informacion_publica_en_chile.pdf [consultado el: 25 de junio de 2016].

evaluación. CIDE dedica el 22% de su métrica a estos temas, en tanto que IDAIM dedica el 28.06%, es decir, 6.06% más que la métrica de CIDE.

La metodología usada para evaluar estos aspectos difiere entre ambas. Mientras IDAIM dedica todo su porcentaje a evaluarla desde una visión normalista, es decir, verificar qué tan garantes de la transparencia y rendición de cuentas son las leyes mexicanas, CIDE dedica sólo el 2% a este rubro, destinando el otro 20% a medir el grado de cumplimiento con que los sujetos obligados responden a las obligaciones de transparencia activa.

Para medir la calidad legislativa, las evaluaciones nacionales comparten 18 criterios en común. Información relacionada con: la organización interna de la dependencia o entidad pública, servicios que ofrece, información financiera básica y algunas reglas para la publicación y difusión de obligaciones de transparencia. Sin embargo, el índice de IDAIM contempla un catálogo más extenso para calificar la transparencia de una ley y destina 37 criterios más que CIDE para verificar si las normas cumplen con las mejores prácticas nacionales e internacionales, mismos que tienen relación con verificar: los objetivos de las legislaciones de acceso a la información pública, obligaciones de los sujetos obligados, información sobre toma de decisiones y relación con la sociedad, más información financiera, información enfocada al poder legislativo, reglas para la publicación y difusión de obligaciones de transparencia y otra información que se considera relevante.

Al incluir un número mayor de criterios, elementos de calidad basados en las mejores prácticas nacionales e internacionales, el Índice de IDAIM exhibe de manera más completa, la forma en que las leyes de nuestro país garantizan la transparencia y rendición de cuentas en relación al ideal normativo; permite visualizar fortalezas en los marcos normativos, pero también las debilidades que necesitan ser trabajadas.

Esta diferencia en el número de criterios usados, refleja variaciones significativas en los resultados. Mientras la Métrica de CIDE otorga el primer lugar a la Ley de transparencia de Sonora, IDAIM le otorga el lugar veinte; Veracruz ocupa el tercer lugar en la métrica de CIDE, pero el catorce en el Índice IDAIM; Michoacán el lugar treinta en la métrica de CIDE pero el quince en el índice IDAIM.

Esto sucede con casi todos los estados evaluados, a excepción del Distrito Federal, Guerrero, Nuevo León, Aguascalientes, Tabasco, Quintana Roo y Baja California Sur, quienes ostentan una calificación bastante similar en ambas métricas.

La importancia de medir la calidad de las leyes radica en que un diseño normativo adecuado genera espacios necesarios para el éxito en su implementación. Si bien es cierto que la mera consecución de los estándares normativos no supone que estos se implementen, ejerciten y ejecuten, también es cierto, que a través de las normas se fijan las bases, las guías y los límites del derecho. Sin esas condiciones, no es posible una implementación exitosa.¹¹⁸

Debido a la cantidad y calidad de elementos incluidos en la medición de la transparencia activa y proactiva, el Índice IDAIM señala con mayor precisión qué tan cerca o alejados se encuentran las leyes de transparencia en México con respecto a los principios constitucionales y estándares internacionales. Sin embargo, dicha medición no podrá señalar qué sujetos obligados son más transparentes, ya que sus parámetros se limitan a evaluar aspectos normativos y no prácticos.

Basados en el Índice de IDAIM podemos indicar que una ley es o no transparente, pero no podremos decir que un Estado es transparente u opaco. Contar con una ley garante de la transparencia no conlleva necesariamente a un estado transparente. Ningún sujeto obligado puede autodenominarse como una entidad transparente por tener calificaciones positivas dentro del Índice de IDAIM, ya que lo que el Índice realiza es meramente un estudio sobre la calidad de las leyes de transparencia, no así su aplicación. Este nos dirá qué tan garante es su ley del derecho de acceso a la información pública, y atinadamente, cualquier sujeto puede aludir al Índice para autodenominarse como un sujeto que ostenta un marco normativo pro transparente, pero no dirá qué tan garantados son los sujetos obligados respecto al mismo.

¹¹⁸ Métrica de la transparencia 2014, Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México, Reporte Nacional, CIDE , Centro de Investigación y Docencia Económicas, p.23

De la norma a la práctica.

El marco legal es sólo el primer paso rumbo a la generación de una transparencia clara y rendición de cuentas dura. Contar con una ley de excelencia y modelo a nivel internacional no garantiza su efectiva implementación dentro de un Estado.

El gobierno de Coahuila enfrentó un episodio de crisis debido al quiebre financiero producto de la falta de transparencia en el manejo de las finanzas públicas, aun cuando en 2010, CIDE le nombró el estado con la segunda mejor Ley de Acceso a la Información Pública en el país.¹¹⁹

Para conocer la realidad de la transparencia en un país, es necesario evaluar ambos campos, las leyes y su cumplimiento.

La métrica de CIDE, decide realizar ese diagnóstico general del estado actual de la política de transparencia y el acceso a la información pública en los tres poderes de los tres niveles de gobierno, y en algunos órganos constitucionales autónomos. Del 22% que destina a medir la transparencia activa y proactiva, 2% lo hace a través de la medición a las leyes de transparencia, mientras que el 20% restante lo realiza a través de la medición de los portales de transparencia, evalúa el cumplimiento normativo de los portales de transparencia de los sujetos obligados, es decir, mide el cumplimiento de la transparencia activa en la práctica.

Esta parte de la métrica, contrasta la información pública de oficio contenida en el portal con las obligaciones establecidas por la Ley de Transparencia aplicable a cada sujeto obligado. Lo que significa que el análisis de los portales muestra si los sujetos obligados han cumplido con lo que establece su propia norma, y no si cumplen con el ideal de información que debería estar presente para garantizar una transparencia clara.

Medir la transparencia activa utilizando esta metodología impide la comparación entre sujetos obligados ya que cada uno se evalúa de acuerdo a su

¹¹⁹ Peña, Víctor, “¿Qué ha salido mal?: Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental”, *Revista de Gestión Pública*, Sonora, México, volumen II, número 2, Julio-Diciembre 2013, ISSN 0719-1820, p. 407, http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/Pena.pdf

marco normativo y cada ley es distinta, no sólo para cada organismo, sino para cada Estado.

Se corre el riesgo de evaluar estados u organismos gubernamentales basados en leyes deficientes que les exigen poco o información que redunde en una transparencia opaca, de tal manera que un estado con pocas exigencias normativas puede salir bien librado en la evaluación e incluso ostentarse como uno de los portales electrónicos más transparentes del país, cuando en realidad su cumplimiento está basado en una ley que genera transparencia opaca y rendición de cuentas blanda.

Dos son los aspectos que deben quedar claros, la Métrica de transparencia de CIDE no permite realizar comparaciones entre sujetos obligados y la medición del cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y proactiva está limitado a señalar si el sujeto obligado cumple con lo que les exige su propia ley, sin considerar si ésta es ejemplar o deficiente.

Contar con una métrica que pretenda evaluar la realidad legislativa y práctica es importante. Sin embargo, deben de considerarse los riesgos de medir el universo, ya que los criterios pueden aligerarse, salir de la profundidad y exactitud de lo que se pretende medir. Métricas incompletas, generan información incompleta que produce error y confusión en quien la recibe.

Las métricas y el poder legislativo.

Las métricas nacionales permiten, cada una a su manera, analizar de manera individual cada sujeto obligado pero ¿cómo es que las mediciones de transparencia consideran y miden la transparencia activa y proactiva del poder legislativo?

Respecto a la Métrica IDAIM, se destinan sólo 3 de 196 criterios, especiales para el poder legislativo:

1. Iniciativas de ley o decretos, puntos de acuerdo, la fecha en que se recibió, las comisiones a las que se turnaron y los dictámenes que, en su caso, recaigan sobre las mismas.

2. Montos de las partidas presupuestales asignadas a los grupos parlamentarios, las comisiones o comités, la mesa directiva, la junta de gobierno y los demás órganos del congreso.

3. Monto ejercido y detallado de recursos públicos que se reciban para los informes de actividades de cada uno de los Diputados.

Indicadores que representan el 1.53% de la totalidad de la métrica, pero que además incita a preguntarse ¿es la única información importante que el Congreso, como órgano de representación, debe publicar para considerarse transparente y que rinde cuentas? Evidentemente la información para evaluar este rubro se encuentra muy limitada.

Por su parte, la Métrica de transparencia de CIDE, considera al poder legislativo en dos dimensiones: normatividad e información pública de oficio. Respecto a la primera dimensión, se limita a verificar si las leyes de transparencia consideran obligaciones de información específica para el poder legislativo. Es decir, no verifica que las leyes sean las ideales o adecuadas para el poder legislativo, simplemente verifica que la ley mencione que hay obligaciones para ellos, sin importar si las obligaciones que la ley les señala son insuficientes o generan rendición de cuentas blanda y transparencia opaca.

Mientras que en la segunda dimensión, se evalúan los portales electrónicos de los sujetos obligados a través de los siguientes rubros: calidad de la información y cumplimiento normativo. El rubro *cumplimiento normativo* mide el grado de cumplimiento de la ley aplicable para cada sujeto, en tanto que el rubro de *calidad de la información* evalúa cualidades tecnológicas de los portales.

Medir la calidad de la información a través de las cualidades tecnológicas de los portales electrónicos, resulta un aspecto vital a la hora de evaluar la transparencia, ya que cuando el medio a través del que se nos brinda la información pública, no funciona o por cualquier circunstancia no se puede acceder a la información, la consecuencia es la misma que si la información no se publicara, propiciando con ello conductas engañosas, a través de las cuales cualquier órgano puede autodenominarse transparente por verter información en un portal electrónico que en realidad está lleno de candados o deficiencias

tecnológicas que impiden el acceso a la información y permiten al sujeto obligado permanecer en la opacidad sin rendir ninguna clase de cuentas.

Evaluando este aspecto y el cumplimiento normativo, CIDE pretende dejar al descubierto qué tanto cumplen los sujetos obligados con lo que la ley les exige, miden la voluntad de cumplir de los sujetos obligados, y no el ideal de información que deberían cubrir los mismos para garantizar la transparencia clara y una rendición de cuentas dura.

Debido a que cada sujeto obligado es evaluado con su propia legislación, los sujetos no pueden ser comparables entre sí, impidiendo identificar aciertos y áreas de oportunidad entre los mismos.

Por otro lado, es importante mencionar que los criterios utilizados por CIDE para medir los portales de transparencia, se promedian para adecuarse a la escala de un punto. Dado que a la *Dimensión Pública de Oficio* se le otorga un valor de 100 puntos, y evalúa 624 portales, se afirma que el valor que se le otorga a cada portal electrónico como valor máximo dentro de esta dimensión es del 0.16%. Por lo que si un sujeto obligado cumple cabalmente con todos los requisitos, su calificación máxima será un punto, el cual dentro de la métrica general, tendrá un valor de 0.16%.

Tomando como ejemplo al Congreso del Estado de Michoacán, la Métrica de transparencia analizó si éste cumple con lo dispuesto por la Ley Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, la cual dispone 36 obligaciones que el legislativo estatal deberá cumplir para garantizar el derecho de acceso a la información pública oficial. Además verificó si el portal electrónico del Congreso del Estado de Michoacán cumple con las 18 variables relativas a la *calidad de la información* impuestas por la propia métrica. Es decir, esas 54 variables (36 obligaciones impuestas al Congreso del Estado de Michoacán por la Ley Estatal de Transparencia, más los 18 indicadores relativos a la Calidad de la información) se promediaron para adecuarse a la escala máxima de 1 punto, que en la totalidad de la *Dimensión Información pública de oficio*, representa el 0.16%. Cabe resaltar que para el caso de Michoacán, sólo 6 de las 54 variables, son información específica para el poder legislativo.

A continuación se muestra el valor que se otorga a un portal electrónico dentro de la Métrica.

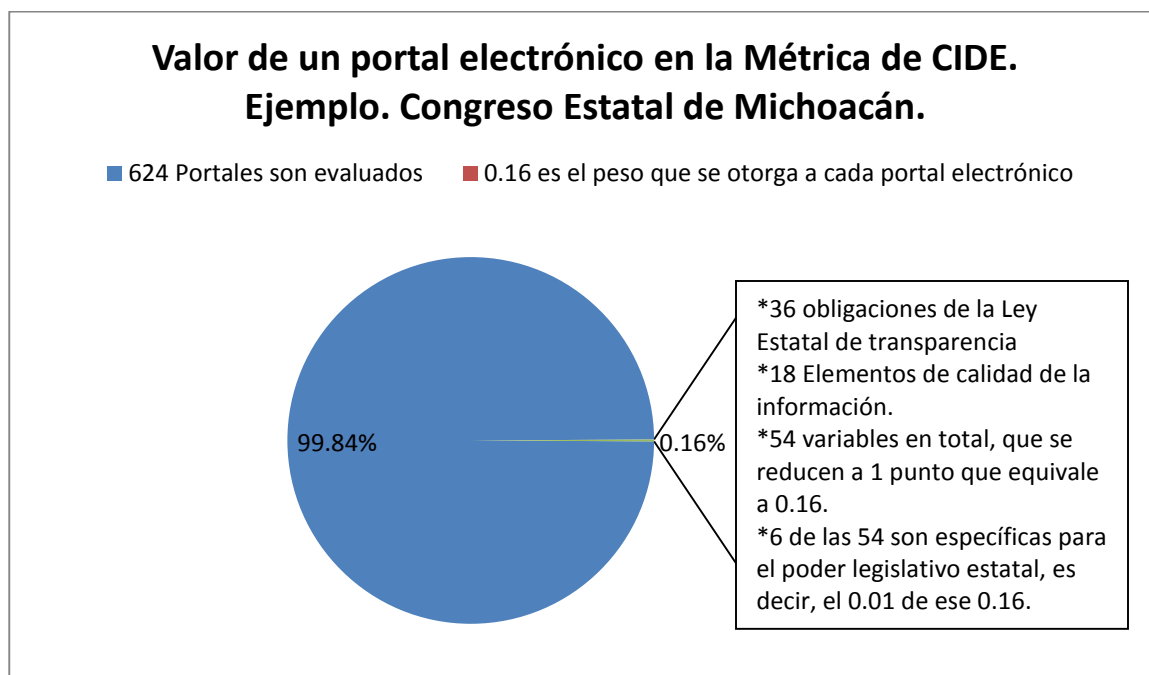


Gráfico 10. Ejemplo del valor que el portal electrónico del Congreso del Estado de Michoacán tiene dentro de la Métrica de Transparencia CIDE.

Este es un ejemplo de cómo se evalúa un estado, sin embargo, las demás entidades federativas presentan características similares, lo que deja al descubierto, que la evaluación a los portales de transparencia hechas al poder legislativo, impactan de manera casi imperceptible en los resultados generales de la métrica. De contar con un poder legislativo con una nula o pésima calificación en este rubro, el promedio general sólo sería afectado con -0.16%, valor de cada portal de transparencia evaluado dentro de la *Dimensión Información pública de oficio*.

Es cierto que los resultados pueden analizarse por dimensión y por sujeto obligado. Si los consultantes desean conocer específicamente la calificación de cada sujeto pueden recurrir a la Base de Datos que ofrece la métrica, aunque en la misma, no encontraríamos cómo fue que se llegó a la calificación final de cada portal electrónico, ya que no está disponible el archivo a través del cual se puedan

visualizar las puntuaciones de las variables, permitiendo identificar las fortalezas y debilidades, así como, analizar, comprobar o refutar la información que se presenta, situación que irónicamente contradice el trabajo que la Métrica pretende aportar el pro de la transparencia y rendición de cuentas, ya que entre las recomendaciones que emite para los sujetos obligados están la disponibilidad y accesibilidad a la información a la que las personas tenemos derecho.

En otro sentido, el riesgo de realizar métricas con un marco metodológico común para diferentes órdenes de gobierno, provoca generalidad que despoja a las instituciones de sus particularidades, en este sentido, se impide percibir de manera clara el grado de transparencia del poder legislativo estatal, y aún más complicado el grado de transparencia activa y proactiva dentro del mismo.

En este sentido, el Congreso se desprende casi por completo de su naturaleza multifuncional pasando a comportarse como un aparato burocrático más, en evaluaciones con enfoques cerrados.

El poder legislativo no puede ni debe ser evaluado a través de parámetros generales, ya que por su naturaleza tan sensible de representatividad y las funciones tan importantes que realiza, requiere criterios focalizados o dimensiones de análisis adicionales y específicas, que permitan a los ciudadanos conocer con claridad el nivel de transparencia que opera en el poder legislativo. Es indispensable evaluar este organismo a través de criterios basados en sus funciones: presupuestal, representativa, deliberativa, legislativa, de control, electoral, jurisdiccional, administrativa, de comunicación y de información; así como es indispensable atiendan a sus diversas formas de organización internas. Sólo así se respetará al organismo como un agente preponderante en la vida política, económica, social y cultural del país.

Aportaciones finales.

Luego del análisis de los elementos que las evaluaciones de la transparencia reflejan, podemos concluir lo siguiente.

A comparación de la Métrica de transparencia de CIDE, el Índice de derecho de acceso a la información en México IDAIM presenta un catálogo más

extenso, criterios de calidad que permiten identificar de manera más exacta el nivel de transparencia de las legislaciones mexicanas, incluyendo elementos de transparencia activa y proactiva.

La Métrica de transparencia CIDE pretende ir más allá de la evaluación a las normas mexicanas, y evalúa el cumplimiento de los sujetos obligados respecto a lo que establece su propia norma. Sin embargo, realizar mediciones basadas en las leyes propias de cada sujeto impide la comparación entre los mismos, incluso los que comparten una misma naturaleza, y por otro lado, se corre el riesgo de evaluar a los sujetos obligados basados en leyes deficientes.

En lo correspondiente al poder legislativo, ambas métricas destinan una parte de la métrica a este rubro. El Índice de derecho destina 3 de 196 criterios para medir la transparencia activa y proactiva del poder legislativo, lo que claramente resulta insuficiente para evaluar a un órgano de tal magnitud como lo es el poder legislativo.

Por su parte, CIDE dedica una dimensión completa a analizar este apartado y verifica si el cuerpo legislativo cumple las obligaciones de transparencia que le son impuestas y que deben cumplirse a través de sus portales electrónicos, empero, la inconsistencia es la misma, el riesgo de evaluar basados en leyes deficientes. Por otro lado, debido a la metodología usada, cada portal electrónico examinado, se vuelve casi imperceptible dentro de los resultados generales de la métrica, provocando que el valor de este rubro se pierda en la inmensidad de la métrica; y si bien, los resultados pueden analizarse por dimensión y por sujetos obligado, facilitando la comprensión y detección de elementos o sujetos de nuestro interés, encontraremos los promedios generales más no datos precisos que permitan detectar aciertos y áreas de oportunidad de los sujetos obligados, no será posible analizar, comprobar o refutar la información que se presenta.

Finalmente, las mediciones nacionales de transparencia han generalizado los rubros a tal grado que se despojó al poder legislativo de sus funciones múltiples y se acomodó como un aparato burocrático más. Es necesario reivindicarle este papel debido a la gran importancia que tiene en los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales.

El reto es avanzar en la construcción o mejoramiento de las metodologías existentes que permitan evaluar a los sujetos obligados en todo sentido. Corresponde implementar mecanismos de seguimiento, acopio de información y construcción de indicadores y bases de datos que a su vez puedan tener una utilidad amplia, con la idea de que la actividad legislativa en su evaluación no se sujete a las preocupaciones políticas del momento y pueda así ser evaluada con ánimo de identificar áreas críticas y contextos de oportunidad que puedan servir para la superación de cualquier trabajo gubernamental.¹²⁰

El control último que los legisladores ejercen debe recaer sobre los mismos electores, el contar con métricas de transparencia que reflejen la realidad de la transparencia en los Congresos permitirá a las personas detectar con mayor facilidad los aciertos y las deficiencias de sus representantes, brindándoles a éstos herramientas precisas para la toma de elecciones en pro de su calidad de vida.

¹²⁰ López Flores, Raúl, *et. al. Op. Cit.*, nota 110, pp. 174-176.

CAPÍTULO III. TRANSPARENCIA ACTIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES

3.1 MÉTRICAS DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVAS

Dada la importancia del poder legislativo como órgano de representación y las múltiples funciones que le son encomendadas, la evaluación para revisar qué tan garantes son del derecho de acceso a la información pública oficial es fundamental.

Constitucionalmente, en virtud del principio de progresividad que aplica al derecho de acceso a la información, es obligación la construcción de indicadores de gestión que sirvan a la sociedad para conocer, evaluar y deliberar sobre el quehacer institucional, sus alcances y efectos. Aunado a ello se suman las innumerables consecuencias positivas de brindar una transparencia y rendición de cuentas legislativas.

Las evaluaciones a los trabajos legislativos están motivadas por la mejora de la calidad de vida de los representantes a través de leyes adecuadas a la realidad social y el interés de los ciudadanos por las actividades propias del legislativo. Implementar mediciones es el inicio para reducir reclamos y frustraciones ciudadanas respecto a las actividades legislativas.¹²¹

Las mediciones legislativas son herramientas creadas para medir y analizar el trabajo que desarrollan los legisladores durante el periodo de su encargo de representación, con metodología de planificación, desarrollo y mantenimiento de sistemas de información, implica un diagnóstico de la labor legislativa a través de una investigación amplia y detallada.¹²²

Ejercer procedimientos de evaluación permite identificar un mapa de fortalezas y debilidades respecto a su desempeño, detectar las áreas problemáticas, revisar las causas que la producen y alentar que las respuestas

¹²¹Cabrera Pantoja, Bárbara Leonor, *Necesidad de una Métrica Legislativa*, Congreso Repidal (Virtual V. Enero-agosto 2012), México, Dirección de Servicios de investigación y análisis, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Comisión Bicameral del Sistema de Bibliotecas, 2012, p. 3.

¹²² *Ibidem*, p.11.

provengan del propio actor para alentar el cambio desde el interior y desde abajo.¹²³

“A partir de la década de 1990, los congresos estatales en México han presentado configuraciones plurales a lo largo del país. A pesar de esta, los análisis de las legislaturas estatales han sido escasos”.¹²⁴

A nivel internacional, los diagnósticos y los indicadores de calidad de las instituciones públicas son parte fundamental para llevar a cabo las estrategias de cooperación internacional que las agencias de cooperación internacional implementan para aumentar los incentivos de los gobernantes de los países receptores de ayuda a favor de reformas institucionales, pues se reconoce que el principal problema que se produce en la práctica para ejecutar las políticas públicas y hacer cumplir las leyes de forma efectiva y legítima, son los intereses particulares. Se solicita que las herramientas de medición dispongan de una metodología con rigor técnico, actualizadas, gratuitas, accesibles en Internet y útiles para la elaboración de estrategias de cooperación internacional.¹²⁵

Las herramientas que en los últimos años han proliferado para medir la transparencia y rendición de cuentas del poder legislativo son promovidas principalmente por organizaciones públicas y privadas no gubernamentales. A través de ellos se obtiene información útil sobre el funcionamiento del poder legislativo.

A continuación se presenta una descripción general de los principales estudios abocados al tema del derecho al acceso a la información pública en el poder legislativo, con la finalidad de conocer los elementos que los integran. El análisis de sus elementos y enfoques permitirá extraer y ampliar el diseño de una estrategia que nos acerque a un modelo de evaluación más uniforme en pro de la transparencia y rendición de cuentas:

¹²³ López Flores, Raúl, *et. al. Op. Cit.*, nota 110, pp. 175.

¹²⁴ Patrón Sánchez, Fernando y Pérez Vargas, Rosa María, “Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, México, 2012, Volumen 5, Número 9, Enero-Junio 2012, p. 7.

¹²⁵ Bandeira, Pablo, *El uso de herramientas de medición de la calidad de las instituciones públicas en la cooperación internacional*, GCG Georgetown University- Universia, Septiembre-Diciembre 2011, Vol. 5, Núm. 3, p.136.

- 1) Diagnóstico de parlamento abierto (2015).
- 2) Reporte Legislativo número 6 (2015).
- 3) Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (2014).
- 4) Transparencia legislativa en 5 países de América Latina (2010).
- 5) Manual de aplicación de la herramienta CIMTRA Legislativo (2011).
- 6) Ranking de Portales de estatales de transparencia México (2016).
- 7) En específico para el Estado de Michoacán, los Resultados de la Evaluación a Sujetos Obligados en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con relación a la Publicación de la Información de Oficio en las páginas web 2015.

Las distintas mediciones de la transparencia han afrontado los desafíos de medirla de distintas maneras. Son documentos valiosos para comprender las diferentes formas en que cómo se lleva a materializar el derecho de acceso a la información pública oficial.

Diagnóstico por el Parlamento Abierto.

Examen realizado en 2015 por un grupo de doce organizaciones sociales interesadas en los temas de las actividades legislativas, transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, datos abiertos y participación política. Conformado por: Arena Ciudadana, Borde Político, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Gestión Social y Cooperación (Gesoc), Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Impacto Legislativo, OPI, Social ITIC, Sonora Ciudadana, Transparencia Mexicana y Visión Legislativa.

En él se evalúa qué tan transparentes, accesibles, cercanas a la ciudadanía y proactivas en la rendición de cuentas son las 34 instituciones legislativas del país (31 congresos locales, la Asamblea del Distrito Federal, la Cámara de Diputados y el Senado de la República).

Para realizar este diagnóstico se construyeron 10 principios de parlamento abierto, desarrollados en 95 indicadores que reflejan su cumplimiento, los cuales son:

1.- Derecho a la Información. Destinado a verificar que se garantiza el derecho a de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismo, sistemas, marcos normativos, procedimiento, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.

2.- Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.

3.- Información Parlamentaria. Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea de asuntos de comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.

4.- Información Presupuestal y Administrativa. Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.

5.- Información sobre Legisladores y Servidores Públicos. Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.

6.- Información Histórica. Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se

mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.

7.- Datos Abiertos y no propietarios. Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulk) de información en formatos de datos abiertos.

8.- Accesibilidad y Difusión. Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.

9.- Conflictos de Interés. Regular, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran a la conducta ética de los representantes.

10.- Legislan a favor de Gobierno Abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

El Congreso del Estado de Michoacán cumple de manera muy satisfactoria (1) el principio de derecho a la información, de manera satisfactoria (1) el principio de participación ciudadana y rendición de cuentas, de manera insatisfactoria (3) el principio de información parlamentaria, información sobre legisladores y servidores públicos y accesibilidad y difusión, cumple de manera muy insatisfactoria (1) el principio de información presupuestal y administrativa y no cumple (4) con los principios de información histórica, datos abiertos y no propietario, conflictos de interés y legislar a favor del gobierno abierto. Cumple 39 de los 95 criterios evaluados, es decir, el 41.05% con lo cual se considera como un parlamento que cumple insatisfactoriamente con los principios de parlamento abierto.

De manera general, el estudio llega a la conclusión que las dos principales carencias para conformar un parlamento abierto son informar de manera detallada sobre el monto y uso del presupuesto y sobre el desempeño legislativo individual,

medido a través de las asistencias y votaciones en sesiones del Pleno y comisiones.

Resulta preocupante que entre los hallazgos se reconoce que sólo cuatro de cada diez variables relativas a participación ciudadana y rendición de cuentas se cumplen, siendo las instituciones legislativas las representantes de los intereses ciudadanos. De igual manera los principios menos atendidos son: datos abiertos y no propietarios, legislar a favor de gobierno abierto, conflictos de interés, información presupuestal y administrativa, información sobre legisladores y servidores públicos y participación ciudadana y rendición de cuentas.

La Base de datos, el documento oficial del Diagnóstico de Parlamento Abierto en México y otra serie de documentos de interés relativo al mismo pueden consultarse de manera bastante accesible en el siguiente enlace: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/diagnostico-de-parlamento-abierto-en-mexico/

La principal fuente de este ejercicio fueron las páginas web de cada institución legislativa, con una metodología sencilla cuya función era señalar si cumplía con dicho indicador o no. Aunque en algunas ocasiones se recurrió la legislación del sujeto evaluado. En la base de datos no se conoce qué información fue encontrada en la página web o cuál recabada de la legislación por lo que el Diagnóstico si bien brinda un amplio y mejorado panorama de la transparencia y rendición de cuentas en el poder legislativo, no permite conocer si los evaluados cumplen con la norma o sólo la reconocen en sus ordenamientos legales.

Reporte Legislativo número 6.

Es una publicación periódica que busca contribuir al análisis del Congreso de México, fortalecer su funcionamiento y desempeño, desarrollando indicadores de desempeño que permitan establecer comparaciones verificables en el tiempo, usando solamente información disponible en fuentes públicas y oficiales.

Realizada por Integralia, organización dedicada al estudio y promoción de la transparencia y rendición de cuentas.

El documento analiza en particular al Congreso de la Unión LXXII Legislatura (2012-2015), se conforma por tres clases de indicadores.

1. Relativos a lo individual, grupos parlamentarios y del Pleno en su conjunto, dentro del cual se evalúan: Composición del Congreso, Nivel académico y perfil profesional de los legisladores, Procesamiento de iniciativas, minutas y puntos de acuerdo, Leyes y reformas aprobadas y Actividad legislativa del Ejecutivo federal.

2. Funcionamiento del sistema de comisiones, dentro de los que se encuentran evaluaciones a: Comisiones ordinarias, México en el contexto mundial, Planes de trabajo e informes de labores de las comisiones del Congreso, Reuniones de las comisiones del Congreso, Desahogo de minutas e iniciativas, Funcionamiento de las comisiones especiales.

3. Transparencia presupuestaria, en donde se ubican elementos como: Asignaciones presupuestarias de los grupos parlamentarios e Ingresos de los legisladores.

A través de este estudio se llegan a múltiples conclusiones y recomendaciones entre las que se encuentra que el Congreso de la Unión debe reducir el número de comisiones ordinarias y limitar la creación de comisiones especiales en al menos al 50 por ciento, reducir el monto de las subvenciones a los grupos parlamentarios, transparentar el uso y destino de las subvenciones a los grupos parlamentarios, aprobar en tiempo y forma el programa de reorganización administrativa, y mejorar el funcionamiento del sistema de comisiones, asegurando que sus obligaciones se cumplan.¹²⁶

Las variables utilizadas por dicha organización son de gran relevancia para continuar ubicando elementos importantes que abonan en materia de transparencia, sin embargo, su actuación aún se ve enfocada al Congreso de la Unión, y aunque ha manifestado la intención de evaluar a los Congresos locales, la mayoría de los estados de la República no han sido materia de estudio, incluido Michoacán.

¹²⁶ Integralia, *Reporte legislativo número seis LXII Legislatura (2012-2015)*, México, p.7.

Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa.

Realizado en 2012 y 2014 por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, mecanismo de vinculación, comunicación y colaboración entre organizaciones de la sociedad civil, que promueven activamente la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en los Congresos de la región. Actualmente se integra por 23 organizaciones en 12 países de América Latina.

México forma parte de esta organización a través de Fundar, organización de la sociedad civil plural e independiente que se rige por los principios de horizontalidad y transparencia; Impacto Legislativo, asociación civil sin fines de lucro cuyo objetivo principal es el estudio del poder Legislativo y la transparencia, al dar seguimiento, monitoreo, realización de análisis y recomendaciones en la materia, formaba parte de una línea de investigación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), hasta su maduración como proyecto independiente; Transparencia Mexicana, organización de la sociedad civil sin fines de lucro que promueve políticas públicas y actitudes privadas en contra de la corrupción y a favor de una cultura de integridad, legalidad y rendición de cuentas; y Visión Legislativa, quienes tienen como misión contribuir al conocimiento, fortalecimiento de la democracia, parlamento abierto, rendición de cuentas y transparencia con énfasis en el poder legislativo, partidos políticos y congresos locales.¹²⁷

Tiene como objetivo sistematizar y analizar información relevante sobre los poderes legislativos y monitorear las áreas que desempeñan desde la perspectiva de la transparencia y el acceso que la ciudadanía que tiene a dichos órganos. Permite a los ciudadanos comparar los niveles de transparencia y acceso a la información de los Congresos o Parlamentos de Argentina, Chile, Colombia, México y Perú, con el fin de establecer un estándar mínimo de transparencia en el quehacer político, administrativo y legislativo de esas instituciones.

El Índice mide el Congreso mexicano, compuesto por 500 representantes y 128 senadores. Se divide en 4 dimensiones: Normatividad, Labor Legislativa, Presupuesto y Gestión Administrativa y Atención y Participación Ciudadana. Cada

¹²⁷ Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, *Memoria 2015*, <http://www.transparencialegitativa.org/wp-content/uploads/2015/12/Memoria-2015-RLTL.compressed.pdf>

una de ellas contiene una serie de indicadores que miden la existencia, pertinencia y publicidad de normativa e información sobre la actividad del Congreso.

Cabe mencionar que los indicadores de cada dimensión, se establecieron en base a la revisión de la *Declaración de Transparencia Parlamentaria*¹²⁸ y la experiencia cotidiana de cada una de las organizaciones.

La Dimensión Normatividad se le asignó un 10% del total del índice, mientras que a las otras tres un 30%, por lo que se afirma que el Índice evalúa la implementación y desarrollo de políticas públicas que tienden hacia la apertura y acceso a la información pública.

Los países, sujetos de la evaluación pueden compararse entre sí, México ocupa el 6º lugar de 9 en niveles de transparencia, llegando al 37% de 40% del promedio general.

Transparencia legislativa en 5 países de América Latina

Realizado por la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, busca evaluar cuáles son las reglas y prácticas de transparencia en el poder legislativo para determinar si existen definiciones implícitas compartidas por las legislaturas en ese tema.

El ejercicio consistió en aplicar un cuestionario de 90 preguntas, que permitieran sistematizar las prácticas sobre transparencia legislativa, el nivel de información que está disponible al público y los mecanismos y normatividad que procuran la transparencia en los países de Argentina, Chile, Colombia, México y Perú.

Abarca cinco temas: Gestión administrativa, desempeño parlamentario, trabajo legislativo, trabajo distrital y acceso a la información.

La encuesta emite comparaciones entre Congresos o Parlamentos, aun cuando reconoce que la obligación de rendir cuentas y los mecanismos que permiten una mejor representación de la ciudadanía y un funcionamiento eficiente, es independiente del sistema parlamentario de cada país.

¹²⁸ La *Declaración sobre la transparencia parlamentaria* puede ser consultada en el siguiente link: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

Entre sus hallazgos se encuentran: la información exhaustiva que permite una verdadera rendición de cuentas y una evaluación detallada es difícil de encontrar, existe heterogeneidad en las prácticas de transparencia legislativa y no existen criterios claros para transparentar información legislativa.

Recomienda crear un marco conceptual en torno a la transparencia legislativa, divulgarlo y crear estándares a partir de un marco conceptual robusto sobre el tipo de información que se debe presentar, los mecanismos de publicidad, la oportunidad de la información y los actores responsables de procurar información, analizar sus implicaciones prácticas y evaluar a los parlamentos de la región a partir de los estándares establecidos.

El documento con la información que se proporcionó puede consultarse en: <http://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2013/04/Diagno%CC%81stico.pdf>

Manual de aplicación de la herramienta CIMTRA Legislativo.

Emprendida en 2011 por el Colectivo Ciudadano por Municipios Transparentes (CIMTRA), con la finalidad de medir el nivel de la transparencia y acceso a la información que presentan las distintas legislaturas locales, desde una perspectiva ciudadana y propositiva, como un mecanismo para elevar la transparencia y rendición de cuentas.

La herramienta CIMTRA-Legislativo es un instrumento que mide la transparencia proactiva de los Congresos estatales, es decir, la información pública que las legislaturas locales ponen de manera accesible y actualizada a toda persona. A diferencia de las demás métricas, esta es sólo la presentación del método que puede usarse por cualquier organización o grupo de ciudadanos que no pertenezcan a ningún partido político.

Se divide en ocho bloques: Integración y estructura; Desempeño legislativo; Documentación legislativa; Gastos; Administración; Control Interno; Vinculación ciudadana; y Acceso a la información. En conjunto se tienen 212 indicadores.

La propia herramienta indica que ésta sólo define un piso a penas mínimo de transparencia, por lo que aunque presenta indicadores extensos e importantes, la misma no indica el nivel absoluto de transparencia que prevalece en el Congreso local evaluado.

El Congreso del Estado de Michoacán no ha sido evaluado al margen de esta propuesta. La información proporcionada y la metodología completa del método

CIMTRA-Legislativo puede consultarse en: <http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2015/02/Manual-CIMTRA-Legislativo-vfinal.pdf>

Ranking de Portales de estatales de transparencia México 2016.

Reporte realizado por los investigadores Rodrigo Sandoval Almazán, José Edgar Marín Pérez y Tania Magdalena Romero Gutiérrez de la Universidad Autónoma del Estado de México.

La trascendencia de este estudio radica no sólo en la continuidad que se le ha otorgado desde el año 2006, sino en la firme idea de que la transparencia rebasa el sólo hecho de publicar documentos a través de los portales electrónicos.

Su objetivo es entender los procesos de apertura gubernamental a través del uso de tecnologías de información y comunicación, en particular del uso de Internet. Analiza los sitios de transparencia de los 32 gobiernos estatales, considerando las leyes que obligan a la publicación de información gubernamental, así como el diseño, acceso, posibilidad de interacción y búsqueda de datos.

Los componentes que se calificaron fueron:

1. Disposiciones legales: Contempla aspectos normativos formales que contienen los portales, respecto de la información mínima que deben presentar los sujetos obligados.

2. Datos abiertos: Involucra el uso, calidad, diseño, accesibilidad, colaboración y explotación de la información por parte de los ciudadanos relacionada con la función pública.

3. Colaboración vertical: Incluye dentro de las variables a considerar el uso de herramientas que permiten a los ciudadanos solicitar información, comentarla y criticarla, así como aplicaciones móviles.

4. Colaboración horizontal: 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.

5. De Interfaz: Evalúa y busca resaltar la facilidad de accesos a la información que presenta el portal, para lo que analiza, aboca por características del mismo para un mejor funcionamiento, que cubra la demanda de información.

La investigación muestra el nivel de avance que en materia de transparencia tienen los portales del Gobierno Estatal. Sus hallazgos permiten demostrar la dinámica que existe año con año en cada uno de los portales y el compromiso de quienes los mantienen para actualizarlos y mejorarlos cada vez más.

Michoacán ocupa el lugar 17 de los 32 estados evaluados, ubicándose por debajo del promedio nacional con 45.40% de 100%, considerándose como un estado con nivel bajo de desarrollo. Mantiene buenas disposiciones legales e interfaz, sin embargo no siempre mantiene datos abiertos y no mantiene una colaboración vertical y horizontal.

A través de este tipo de investigaciones se indica la urgente necesidad de generar políticas públicas que apoyen a los procesos de transparencia, se promueven las comparaciones entre pares y, en virtud de su continuidad anual, genera la autocrítica de la evolución de cada portal evaluado.

La información detallada y metodológica del mismo puede observarse en: <http://ri.uaemex.mx/handle/20.500.11799/49491>

Resultados de la Evaluación a Sujetos Obligados en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con relación a la Publicación de la Información de Oficio en las páginas web 2015.

Realizada por el Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, con la finalidad de vigilar que todos aquellos que reciban recursos públicos, ejerzan una función pública o realicen actos de autoridad en Michoacán, sean transparentes y rindan cuentas.

Evalúa que los sujetos obligados, entre los que se encuentra el poder legislativo estatal, cumplan con lo establecido en el artículo 10 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo, mismo que contiene un listado de información básica y necesaria que

debe mantenerse publicada y actualizada, de manera obligatoria, para efecto de que las personas puedan ejercer su derecho de acceso a la información. Corresponden 57 indicadores derivados de este artículo.

En la evaluación se verifica si la información es pública y de calidad, si se puede guardar, imprimir, si tiene fecha de actualización y si publica información histórica. Los detalles metodológicos pueden consultarse en los “Lineamientos para la publicación, actualización y evaluación de la información de oficio en las páginas web de los sujetos obligados del estado de Michoacán”.

El Congreso del Estado de Michoacán resultó acreditado con bajas deficiencias en transparencia y acceso a la información pública, con un 75.93% de 100%.

La Base de Datos no puede ser consultada, únicamente los resultados finales son mostrados al público y pueden consultarse en la siguiente liga: <http://portal.itaimich.org.mx/box/informe2015.pdf>

TABLA COMPARATIVA MÉTRICAS DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVAS

| Medición | ¿Quién la realiza? | ¿Qué mide y cómo lo mide? | ¿A quién mide? | Resultados y observaciones |
|---|--|---|--|---|
| 1) Diagnóstico de parlamento abierto (2015). | Grupo de doce organizaciones sociales que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto. | <p>Establece 10 principios de parlamento abierto y se desarrollan en 95 indicadores.</p> <p>Los principios: derecho a la información; accesibilidad y difusión; información parlamentaria; información histórica; participación ciudadana y rendición de cuentas; información sobre legisladores y servidores públicos; información presupuestal y administrativa; conflicto de intereses; legislan a favor de gobierno abierto; datos abiertos y formatos no propietarios.</p> | 31 Congresos locales, Asamblea del Distrito Federal, Cámara de Diputados y Senado de la República. | <p>El Congreso del Estado de Michoacán cumple 39 de los 95 criterios. Con un 41.05% es considerado como un parlamento que cumple insatisfactoriamente con los principios de parlamento abierto.</p> <p>Sí cuenta con Base de Datos.</p> |
| 2) Reporte legislativo (2015). | Integralia, organización dedicada al estudio y promoción de la transparencia y rendición de cuentas. | <p>Se evalúa a partir de tres indicadores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Relativos a lo individual, grupos parlamentarios y del Pleno en su conjunto. 2. Sistema de Comisiones. 3. Transparencia presupuestaria. | Congreso de la Unión LXXII Legislatura. | <p>Se enumeran diversas observaciones relativas al Congreso de la Unión y establecen recomendaciones como reducir el número de comisiones y el monto de las subvenciones a los grupos parlamentarios, así como transparentar el uso y destino de esas subvenciones.</p> <p>Aunque Integralia ha iniciado la evaluación a algunas legislaturas locales, Michoacán no ha sido evaluado.</p> |
| Medición | ¿Quién la realiza? | ¿Qué mide y cómo lo mide? | ¿A quién mide? | Resultados y observaciones |

| | | | | |
|--|--|---|--|---|
| <p>3) Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (2014).</p> | <p>Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (23 organizaciones en 12 países de América Latina).</p> | <p>Medir nivel de transparencia y acceso a la información de los Congresos o Parlamentos de dichos países, a través de 4 dimensiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Normatividad. 2. Labor Legislativa. 3. Presupuesto y gestión administrativa. 4. Atención y participación ciudadana. | <p>Congreso de la Unión de México.</p> | <p>México ocupa el 6º lugar de 9 en niveles de transparencia.</p> <p>La Base de Datos es accesible y fácil de usar.</p> |
| <p>4) Transparencia legislativa en 5 países de América Latina.</p> | <p>Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa (2010)</p> | <p>Cuestionario de 90 preguntas respecto a:</p> <p>Gestión administrativa, desempeño parlamentario, trabajo legislativo, trabajo distrital y acceso a la información en Argentina, Chile, Colombia, México y Perú.</p> | <p>Congreso de la Unión México.</p> | <p>Se vierte información comparativa entre los países evaluados, sin porcentajes.</p> |
| <p>5) Manual de aplicación de la herramienta CIMTRA Legislativo (2011).</p> | <p>Colectivo Ciudadano por Municipios Transparentes (CIMTRA).</p> | <p>Herramienta para evaluar las legislaturas locales. Se divide en ocho bloques:</p> <p>Integración y estructura; Desempeño legislativo; Documentación legislativa; Gastos; Administración; Control Interno; Vinculación ciudadana; y Acceso a la información. En conjunto se tienen 212 indicadores.</p> | <p>Guerrero y Jalisco han sido los dos estados a los que se les ha aplicado dicha herramienta. Michoacán no ha sido evaluado con este mecanismo.</p> | <p>Herramienta de libre uso.</p> <p>Las mediciones se realizan cuando alguien está interesado en aplicarla por lo que no es uniforme y no permite comparaciones.</p> <p>La herramienta se define como el piso mínimo de transparencia que debe tener un Congreso estatal.</p> |
| <p>6) Ranking de Portales de estatales de transparencia México 2016.</p> | <p>Investigadores Rodrigo Sandoval Almazán, José Edgar Marín Pérez y Tania Magdalena Romero Gutiérrez de la Universidad Autónoma del Estado de México.</p> | <p>Analiza los sitios de transparencia a través de los componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Disposiciones legales. 2. Datos abiertos. 3. Colaboración vertical. 4. Colaboración horizontal. 5. De interfaz. | <p>32 gobiernos estatales de México.</p> | <p>Evalúa los portales de transparencia cada año lo que permite comparaciones entre sus pares, al mismo tiempo que genera la autocritica de la evolución de cada portal evaluado.</p> <p>No Base de Datos, sólo resultados por componente.</p> |
| <p>Medición</p> | <p>¿Quién la realiza?</p> | <p>¿Qué mide y cómo lo mide?</p> | <p>¿A quién mide?</p> | <p>Resultados y observaciones</p> |

| | | | | |
|---|---|--|---|--|
| 7) Evaluación a sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información pública con relación a la publicación de la información de oficio en las páginas web 2015. | Instituto para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán (ITAIMICH). | Verificar que se cumpla el artículo 10 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. 57 indicadores. | Todos aquellos que reciban recursos públicos, ejerzan una función pública o realicen actos de autoridad en Michoacán. | <p>El Congreso del Estado de Michoacán resultó acreditado con bajas deficiencias en transparencia y acceso a la información pública con un 75.93%.</p> <p>Las variables no son enfocadas al poder legislativo, son generales.</p> <p>La Base de Datos no puede ser consultada.</p> |
|---|---|--|---|--|

Tabla 3. Métricas referentes al derecho de acceso a la información pública en el poder legislativo y portales de transparencia en México. *Elaboración propia.*

Cada una de las mediciones establece precedentes importantes de la evaluación de la transparencia y rendición de cuentas del poder legislativo, aportan a través de sus metodologías y la selección de elementos evaluados, visiones que se complementan en la búsqueda y construcción de una métrica legislativa ideal.

A través de este ejercicio se descubren los siguientes hallazgos, de los siete estudios analizados, sólo dos se enfocan a elementos del poder legislativo estatal. Si los diagnósticos de la transparencia del poder legislativo aún son escasos, podemos afirmar que los mismos en relación a los Congresos locales son aún más limitados.

Las metodologías empleadas entre ellos, aun cuando tienen un objetivo común en estrecha vinculación con la transparencia y rendición de cuentas, son bastante heterogéneas, y aunque comparten elementos o indicadores similares, la ponderación distinta en cada métrica, produce resultados muy variados entre sujetos obligados. Por ejemplo, mientras que el *Diagnóstico de parlamento abierto* sitúa en 2015 al Congreso del estado de Michoacán como un parlamento que cumple insatisfactoriamente con los principios de parlamento abierto y le otorga un

puntaje de 41.05% de cien, la *Evaluación a sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información pública con relación a la publicación de información de oficio en las páginas web 2015* ubica a dicho Congreso local como un sujeto acreditado con bajas deficiencias en transparencia y acceso a la información pública, otorgándole una calificación de 75.93% de cien.

Si estamos ante la presencia de estudios que pretenden evaluar la transparencia, es necesario que dichos estudios sean transparentes y presenten de manera clara y sencilla desde su metodología hasta sus resultados, uno de los principales problemas que se pudieron percibir es que no todas las evaluaciones dan acceso a su Base de Datos por lo que aunque se puede ubicar dónde está la debilidad del órgano evaluado, no puede señalarse con exactitud cuál es el problema y mucho menos cómo fue que se llegó a ese resultado.

Por otro lado, no todas las métricas mencionadas mantienen actualización y uniformidad en los sujetos que evalúan, es decir, han hecho una o dos evaluaciones sin darle continuidad o el primer año evalúan al Congreso de la Unión de México y el siguiente año evalúan al Congreso del estado de Jalisco. Lo que impide comparaciones incluso con los resultados de su propio diagnóstico.

De igual manera se visualiza la necesidad de que el órgano garante del derecho al acceso a la información en el estado de Michoacán, es decir, el Instituto para la Transparencia y Acceso a la información pública del Estado de Michoacán (ITAIMICH) establezca una metodología basada en la transparencia focalizada al Congreso local, ya que actualmente es evaluado con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Michoacán, lo que significa que se le despoja de su carácter multifuncional y se le trata como un órgano más de la burocracia, dejando de lado las dimensiones y atribuciones bajo las que funciona y le son encomendadas.

Así, aunque se cuentan con importantes avances en las evaluaciones de transparencia y rendición de cuentas legislativas, aún hay muchas áreas de oportunidad para evaluar el trabajo legislativo de manera precisa, completa, ágil y sencilla.

Se carece de instrumentos estandarizados para medir la labor legislativa por lo que existe un sesgo cuantitativo que debe complementarse con análisis cualitativos y comparativos. Es imperativo constitucionalizar y construir indicadores, así como mediciones periódicas y sistemáticas que generen expedientes consultables por los ciudadanos para generar una opinión informada sobre los legisladores.¹²⁹

Es necesario que las métricas legislativas se construyan en tres etapas:¹³⁰

1. Cuantitativa: Se contabiliza los datos y la información, datos como número de partidos, comisiones, iniciativas presentadas, intervenciones y cualquier dato que pueda dar a conocer “los cuantos”.

2. Comparativa: Se muestran datos o información que permitan a la ciudadanía a visualizar de manera clara cómo ha trabajado su representante popular durante sus funciones, cuál ha sido su desempeño en relación a sí mismo y sus pares, los gastos que se han erogado antes, durante y después y los logros que se han obtenido. Es decir, se establecen comparaciones que redundan en nueva información sobre el actuar del Congreso y sus integrantes.

3. Cualitativa: Analiza los impactos económicos, culturales, políticos y sociales de la labor legislativa.

Así pues, las evaluaciones del desempeño del Congreso mexicano deben abarcar varias dimensiones para evitar juicios simplistas, basados en mediciones que calculan el funcionamiento de alguna dimensión en demérito de otras.¹³¹

La necesidad de que el Congreso de la Unión mexicano encuentre mecanismos de (auto) evaluación que le permitan acercarse a mayores consensos internos, así como le faciliten un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y a la vez le permitan conocer con precisión cuál es el impacto concreto de sus acciones en lo inmediato y en plazos de tiempo largo, representan entonces un reto muy importante, de carácter multifactorial, multidimensional y direccional que debe afrontarse simultánea y secuencialmente, para así

¹²⁹ Cabrera Pantoja, Bárbara Leonor, *Op. Cit.*, nota 121, p. 12.

¹³⁰ *Idem.*

¹³¹ Ugalde, Luis Carlos, *Desempeño Legislativo en México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003, p. 175.

poder proponer las estrategias de planeación y acción más adecuadas para el logro de un Congreso cada vez más eficaz...¹³²

Las evaluaciones democráticas y responsables son una necesidad y requisito permanente que garantiza espacios de inclusión, reciprocidad, reconocimiento, diálogo deliberativo y decisión constructiva, no mantenerse sólo por impulsos de moda o para tratar de cubrir apariencias, cuyo costo político y operacional puede ser mucho más dañino que intentar afrontar el reconocimiento de las problemáticas a efecto de hallar las respuestas adecuadas para resolverlas.¹³³

El reto de avanzar en la construcción de una metodología adecuada que evalúe las actividades legislativas representa uno de los temas más imperativos que deberían abordarse dentro del Congreso. Los avances en la materia son una respuesta provisional para consolidar su diseño y atribuciones.

Corresponde ahora implementar mecanismos de seguimiento, acopio de información y construcción de indicadores, base de datos que a su vez puedan tener una utilidad amplia, con la idea de que la actividad legislativa en su evaluación no se sujete en las preocupaciones políticas del momento y puede ser evaluada con el ánimo de identificar áreas críticas y contextos de oportunidad que puedan servir para la superación del trabajo parlamentario en general.¹³⁴

Contar con una métrica de transparencia legislativa que responda a las necesidades de información que ahí se generan abonaría de manera potencial a garantizar la transparencia y rendición de cuentas, y por consecuencia, al derecho al acceso a la información pública.

¹³² López Flores, Raúl *et. al.*, *Op. Cit.*, nota 110, p. 176.

¹³³ *Ibidem*, pp. 17-176.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 187.

3.2 PARÁMETROS PARA MEDIR LA TRANSPARENCIA ACTIVA Y PROACTIVA LEGISLATIVA ESTATAL

Para que exista una efectiva transparencia, es necesario que se atiendan todos y cada una de las partes por las que los Congresos Estatales están conformados. En principio, nos encontramos ante una institución que posee responsabilidades legales colectivas, pero también individuales.

Responsabilidades colectivas porque es un organismo cuya conformación no se limita a formar una sola unidad, sino que se encuentra compuesto por otras formas de organización complementarias: Órganos de Gobierno y Órganos Técnicos de apoyo. Quienes a través de Comisiones, los Grupos Parlamentarios, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la demás formas de organización actúan de manera complementaria y cumplen las funciones que le son encomendadas a este Órgano Estatal.

Responsabilidades individuales en razón de que cada uno de los Diputados que forman parte del Congreso fungen ahí con una primera responsabilidad, representar al pueblo que los ha elegido, y es por esa misma razón que el cada uno de los Diputados deben rendir cuentas a sus gobernantes con la finalidad de que estos puedan evaluar el trabajo que está desempeñando y verificar que efectivamente esté cumpliendo con los propósitos que le son encomendados.

Tal como Edmund Burke señalará en su discurso a los electores de Bristol en 1774:

“Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole; where, not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed; but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament. If the local constituent should have an interest, or should form an hasty opinion, evidently opposite to the real good of the rest

*of the community, the member for that place ought to be as far, as any other, from any endeavour to give it effect.*¹³⁵

Estamos pues, frente a un Congreso compuesto por Diputados que deben rendir cuentas a quien les ha enmendado dicha tarea, con el último fin de conseguir el bien general.

La información que los poderes legislativos estatales generan es tan variada y múltiple como las funciones que realiza, misma que debe ser publicada y abierta a las personas para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, atendiendo a esa complejidad de su estructura y funciones.

Los estudios existentes en torno al tema no agotan las posibilidades analíticas y enfoques que se pueden emplear para evaluar al poder legislativo, en particular el derecho de acceso a la información pública oficial, y con ello la transparencia activa, proactiva y la rendición de cuentas

.La propuesta que a continuación se presenta busca señalar y recopilar diversas variables relativas al derecho de acceso a la información pública oficial, que no han sido tomadas en cuenta en razón de que se dejan a un lado por favorecer la cantidad sobre la calidad, prevalece la norma sobre la práctica o porque simplemente el objeto de estudio se generaliza hacia los estados de la República o al Congreso de la Unión.

La misma no pretende establecerse como una metodología compleja y profunda de renombrado rigor que señale cómo debe medirse la transparencia de un congreso local. Empero, pretende señalar abonar elementos a la dimensión relativa a la transparencia activa.

¹³⁵ “El parlamento no es un congreso de embajadores de diferentes y hostiles intereses; intereses que cada uno debe mantener, como un agente y abogado, contra otros agentes y abogados; el parlamento es la asamblea deliberativa de una nación, con un interés, el de la totalidad; donde no deben guiar los propósitos y prejuicios locales, sino el bien general, resultado de la razón general del todo. Eliges un miembro; pero cuando lo has escogido, él no es miembro de Bristol, sino un miembro del parlamento. Si el constituyente local tuviera un interés o formara una opinión precipitada, eventualmente opuesta al verdadero bien del resto de la comunidad, el miembro de ese lugar debería abstenerse, como cualquier otro, de llevarlo a cabo.” *The Founders’ Constitution, Edmund Burke, Speech to the Electors of Bristol*, Volumen 1, Capítulo 13, Documento 7, <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html> [consultado el 30 de Enero de 2016].

Para la construcción de dicho apartado, se tomaron en consideración y como sustento teórico los elementos, indicadores, variables, enfoques y dimensiones expuestos en los siguientes documentos:

- Leyes de transparencia mexicanas.
- Índice de Derecho de Acceso a la Información en México 2015.
- Métrica de Transparencia 2014.
- Reporte Legislativo por Integralia.
- Evaluación del desempeño del poder legislativo por Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa por Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.
- Diagnóstico de Parlamento Abierto en México por Alianza para el Parlamento Abierto.
- Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información.
- Propuesta de Evaluación para portales de gobierno electrónico basada en el enfoque teórico evolutivo de Rodrigo Sandoval Almazán.
- Derecho de acceso a la información pública parlamentaria por Salvador Nava Gomar, Issa Luna Pla y Ernesto Villanueva.
- Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Ley Orgánica y de procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

De igual forma, se proponen los siguientes campos de información que propician la transparencia activa, proactiva y la rendición de cuentas:

1. Información orgánica.
2. Representantes.
3. Información financiera.
4. Participación ciudadana y transparencia proactiva.
5. Rendición de cuentas.
6. Desempeño legislativo.
7. Cualidades tecnológicas y calidad de la información.

1. **Información orgánica:** Entendida como toda aquella información relativa a la organización, funcionamiento y procedimientos del Congreso del Estado. Responde a las preguntas ¿cómo funciona el Congreso? ¿cuáles son sus atribuciones? ¿cuál es su organización?
2. **Representantes:** Referente a toda la información que permita conocer a los representantes, es decir, a los Diputados, quiénes son y su desempeño. Se considera a esta información la más importante, ya que la rendición de cuentas parte de esa base individual donde se identifica plenamente a los responsables ya sea para premiar el desempeño o castigar a los mismos. Responde a preguntas como ¿quién es? ¿cuáles son sus estudios? ¿cuál es su desempeño individual y dentro de las otras formas de organización de las que forma parte? ¿cumple su papel de representación?
3. **Información financiera:** Relativa a analizar toda aquella información que tenga que ver con la asignación y uso del presupuesto que le es asignado, es decir, que todos los costos y recursos comprometidos en la aplicación de sus decisiones sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general. Responde a preguntas como ¿Cuánto dinero se tiene? ¿Cómo y en qué se gasta el dinero? ¿En quién se gasta el dinero?
4. **Participación ciudadana y transparencia proactiva:** Información relativa a la atención, vinculación y participación con la ciudadanía. Así como aquellos elementos que incentiven a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establecen como mínimo sus leyes, es decir, aquella que promueva la reutilización de la información, mejorar los accesos a trámites y servicios, optimizar la toma de decisiones de autoridades o ciudadanos, difunda información de interés público y promueva el gobierno abierto.
5. **Rendición de cuentas:** Datos tendientes a informar y explicar o justificar su comportamiento al ciudadano. Información que le permita evaluar y sancionar o premiar la acción gubernamental. Responde a preguntas como ¿por qué toman ciertas decisiones? ¿para qué las toman? ¿a quién

benefician? ¿el trabajo que realizan es de calidad? ¿cuál es el impacto que generan?

6. **Desempeño legislativo:** Hace referencia indicadores que muestran cuál es el trabajo desarrollado en los Congresos. Responde a la pregunta ¿cumple el poder legislativo con sus funciones de representar, deliberar, legislar, controlar, presupuestar, electoral, comunicación, información, jurisdiccional y administrativa? ¿Cuál es el ritmo de actividad legislativa?
7. **Cualidades tecnológicas y calidad de la información:** Se identifican buenas prácticas respecto a la creación y mantenimiento de los portales, es decir, si el Congreso hace uso de las ventajas que brindan las herramientas tecnológicas, que sirven como herramientas para facilitar el acceso a la información. Así como se analiza si la información tiene la suficiente calidad para ser usada de forma significativa por los ciudadanos. Responden a preguntas como ¿el portal es de fácil acceso? ¿existe un buscador dentro de la página? ¿se pueden realizar trámites y servicios en línea? ¿el tiempo de descarga es razonable? ¿la información es de calidad? entre otras.

Estos tipos de información que genera el Congreso, serán utilizados como base para desarrollar un listado de información pública que debería ser publicada de oficio, con la finalidad de garantizar la transparencia activa, proactiva y generar rendición de cuentas. A continuación se desglosan las variables propuestas para cada indicador.

| INDICADOR | VARIABLES |
|---|---|
| Información orgánica y perfil de la Legislatura en turno | <ol style="list-style-type: none"> 1. Estructura orgánica. 2. Facultades o atribuciones. 3. Servicios que ofrecen 4. Marco normativo 5. Total de plazas (base y confianza) 6. Guía de archivo documental y mantenimiento de documentos. 7. Padrón de cabilderos. 8. Base legal que fundamente su actuación. 9. Principales características: número de legislatura, |

| | |
|--------------------------------------|---|
| | <p>sesiones mensuales, periodos ordinarios, curules, partidos en el congreso, legisladores de mayoría, legisladores de representación proporcional, número de legisladores, número de legisladoras, comisiones.</p> <p>10. Lineamientos administrativos de carácter general del Congreso.</p> |
| <p>Representantes</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Directorio: domicilio, teléfono oficial e email. 2. Currículum laboral y académico. 3. Información relativa a su cargo (nivel del puesto, fecha de alta). 4. Declaración patrimonial. 5. Sanciones administrativas de que hayan sido objeto. 6. Unidad partidista. 7. Comisiones de las que forma parte. 8. Presencia en las sesiones (comités, pleno, comisiones y todo forma de organización dentro del Congreso donde forme parte). 9. Documentos donde se pueda identificar el sentido del voto 10. Intervenciones en la sesiones. 11. Señalar iniciativas de ley presentadas, decretos, posicionamientos o propuestas de acuerdo. 12. Señalar las gestiones en las que ha participado. 13. En su caso, la licencia para separarse de su cargo. 14. Su trabajo realizado al interior de las comisiones. 15. Mecanismos de contacto directo con los representantes de su distrito. 16. Presupuesto aprobado y ejercido por legislador. 17. Informes anuales y de actividades. 18. Informes de viajes y comisiones. 19. Declaración patrimonial. |
| <p>Información financiera</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Remuneración mensual por puesto y compensaciones (Dieta y demás prestaciones que se les otorguen). 2. Presupuesto asignado y ejecución: informes trimestrales del gasto; avances presupuestales; informe semestral del ejercicio presupuestal. 3. Informe financiero y ejecución presupuestal trimestral en el que se haga constar el estado que guardan las finanzas de Congreso. 4. Presupuesto aprobado y ejercido por Grupo Parlamentario. 5. Presupuesto aprobado y ejercido por Comités. 6. Presupuesto aprobado y ejercido por Órganos administrativos. 7. Presupuesto aprobado y ejercido por Comisiones. |

| | |
|--|--|
| | <ol style="list-style-type: none"> 8. Informe anual de la cuenta pública. 9. Relativa al presupuesto por programas. Desglosado por ejecución del presupuesto asignado por rubros y capítulos. 10. Resultado de auditorías. 11. Recursos entregados a sindicatos. 12. Información sobre deuda pública. 13. Gastos de comunicación social y publicidad oficial. 14. Estados financieros. 15. Información sobre adjudicaciones. 16. Inventario de bienes. 17. Montos para jubilados y pensionados. 18. Ingresos extras. 19. Donaciones. 20. Gastos de representación y viáticos. Emolumentos. 21. Listado de destinatarios sobre toda entrega de recursos públicos y subsidios. 22. Lo relativo a los fondos auxiliares y fideicomisos que contengan recursos públicos. 23. Contratos y gastos por pago de asesorías. 24. Dictámenes de cuentas públicas del estado, de los municipios y los estados financieros de los organismos públicos autónomos. Entidades sujetas a fiscalización. 25. Montos asignados a los diputados, las comisiones y comités, la mesa directiva, la junta de coordinación política y las unidades administrativas. 26. Monto ejercido y detallado de los recursos públicos que reciban para los informes de actividades de cada uno de los Diputados. 27. Procedimientos, lineamientos, políticas en materia de adquisiciones. 28. Señalar los montos máximos y límites que fueron aprobados para la contratación de obra pública. 29. Señalar los montos de endeudamiento neto que fueron aprobados para la contratación de deuda por parte de las entidades. 30. Las autorizaciones que se hagan para el ejercicio de montos y conceptos de endeudamientos netos adicionales a los previstos en las leyes de ingresos del Estado o de los municipios. Señalando los razonamientos usados para decidir si tienen o no capacidad de pago necesaria para hacer frente a dichas obligaciones. 31. Las autorizaciones para la refinanciación o reestructuración de la deuda directa de corto plazo. 32. Autorizaciones que otorguen para constituir al Estado en garante, avalista o deudor solidario de la deuda contraída por cualquiera de las entidades |
|--|--|

| | |
|--|---|
| | <p>señaladas en la Ley de Deuda Pública del Estado de Michoacán.</p> <p>33. Autorizaciones que se otorguen para afectar como fuente de pago, garantía o ambas, de sus obligaciones, el derecho y/o los ingresos a las aportaciones federales susceptibles de afectación y a las participaciones que en ingresos federales les correspondan o cualquier otro ingreso o derecho susceptible de afectación.</p> <p>34. Cualquier autorización adicional de deuda pública para su aplicación durante el ejercicio en que se solicite o relacionada al pago del servicio de la deuda del Gobierno del Estado y los municipios.</p> |
| <p>Participación ciudadana y transparencia proactiva.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Domicilio de unidad de enlace o email. 2. Horas de atención al público. 3. Nombre, dirección, email de los servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública. 4. Crear mecanismos de participación ciudadana. 5. Señalan trámites, requisitos, formatos que ofrecen y tiempo de respuesta. 6. Resumen de toda solicitud, denuncia u otra acción directa de personas y la respuesta de ese órgano. 7. Dan a conocer la agenda legislativa. 8. Convocatorias a reuniones de comisiones, comités, y de la Junta de Coordinación Política. 9. Publicar las formas de participación ciudadana. 10. Publica con oportunidad, claridad y sencillez los programas de gobierno destinados a desarrollo económico y social. 11. Calendario de las sesiones. 12. Convocatorias de cada sesión del Pleno del Congreso con la publicación de los temas a tratar en dicha sesión. 13. Convocatorias de las sesiones ordinarias o extraordinarias. 14. Convocatorias a reuniones de Comisión. 15. Publicación de los temas a tratar en las sesiones de comisiones. 16. Toda información que sea de utilidad para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y transparencia. 17. Registro de solicitudes y sus respectivas respuestas. 18. Lista de índice de expedientes clasificados como reservados. 19. El procedimiento y mecanismos para interponer quejas y sugerencias. 20. Explicación del proceso legislativo. 21. Difusión del orden del día. 22. Difusión de actividades diarias. 23. Sección a la explicación de las funciones de los |

| | órganos de gobierno. |
|--------------------------------------|---|
| <p>Rendición de cuentas.</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. Concesiones que se otorgan. 2. Las opiniones, datos y fundamentos finales contenidos en los expedientes administrativos que justifican el otorgamiento de permisos, concesiones o licencias que la ley confiere autorizar a cualquiera de los Sujetos. 3. Nombre o razón social del titular de las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones otorgadas. 4. Contratos de servicios profesionales por honorarios (nombre, objeto, monto y vigencia del contrato). 5. Lo relativo a las convocatorias 6. Condiciones de trabajo (base y confianza). 7. Sanciones administrativas (causas y disposición). 8. Padrón de proveedores y contratistas. 9. Convenios de coordinación. 10. Resoluciones sobre juicios políticos y declaratorias de procedencia. 11. Resultados de estudios o investigaciones 12. Metas y objetivos de las unidades administrativas. 13. Información relativa a los programas de subsidio. 14. Actas acuerdos, minutas y demás constancias que contengan las discusiones y decisiones de directivos. 15. Controversias entre poderes públicos. 16. Indicadores de gestión utilizados para evaluar su desempeño. 17. Relación de los servidores públicos comisionados por cualquier causa. 18. Reglamento relativo al cabildeo. 19. Fundamentos y sustento de las iniciativas presentadas. 20. Registro de memoria legislativa en los plenos. 21. Mecanismos internos y externos de supervisión. 22. Procedimientos que se siguen para tomar decisiones. 23. Justificaciones para el otorgamiento de amnistías o indultos por delitos del orden común. |
| <p>Desempeño legislativo.</p> | <p>Primer Secretario:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Actas de sesiones ordinarias y extraordinarias. 2. Gaceta parlamentaria. 3. Orden del día. 4. Diario de debates. 5. Informe sobre los trabajos realizados por el Pleno a través de la Secretaría de Servicios Parlamentarios. |

| | |
|--|--|
| | <p>Segundo Secretario:</p> <ol style="list-style-type: none"> 6. El cómputo de las votaciones con su resultado. 7. Asistencia a cada una de las sesiones. <p>Tercer Secretario:</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Leyes, decretos y acuerdos aprobados. <p>Comisiones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 9. Programa de trabajo de las Comisiones. 10. Asistencia a las sesiones de Comisiones. 11. Informe anual de actividades de las Comisiones. 12. Estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades. 13. Actas y resoluciones del Comité de transparencia. 14. Recomendaciones emitidas por los órganos públicos. 15. Versiones estenográficas de las sesiones de los plenos. 16. Versión estenográfica de los debates en las comisiones. 17. Iniciativas de ley o decretos. 18. Versiones públicas de la información entregada en las audiencias públicas, comparecencias y procedimientos de designación, ratificación, elección, reelección o cualquier otro. 19. Sentido del voto de los diputados e informe anual de diputados, de cada uno. 20. Archivos administrativos. 21. Productividad entre los grupos parlamentarios. 22. Indicadores de transparencia y desempeño por comisión, en el desahogo de iniciativas turnadas por el pleno. 23. Número de iniciativas de ley presentadas por cada Grupo Parlamentario durante el primer año de sesiones. 24. Porcentaje de éxito que los Grupos han tenido en transformar sus iniciativas en dictámenes aprobados por el pleno. 25. Promedios por partido de asistencia a sesiones plenarias de la Cámara de Diputados, participaciones en tribuna y asistencia promedio a reuniones de comisión. 26. Asistencia y participación en tribuna por Grupo Parlamentario. 27. Conformación de las Comisiones y su agenda. 28. Votación de las sesiones de Comisiones. 29. Seguimiento del desempeño de los contratos. 30. El Pleno deberá mostrar las excitativas que se hicieron a las comisiones que no presentaron |
|--|--|

| | |
|--|---|
| | dictámenes, así como los exhortos que se hacen a los Diputados faltistas. |
| Cualidades técnicas y calidad de la información | <ol style="list-style-type: none"> 1. Plazos para la actualización de la información. 2. Existencia de buscadores temáticos. 3. Obligación de indicar la fecha de última actualización en la página de internet. 4. Responsable (unidad o servidor público) de generar o actualizar la información en cada uno de los rubros. 5. Utilizar un lenguaje incluyente, claro, accesible y de fácil comprensión para los usuarios. 6. Utilizar formatos para fácil comprensión de los usuarios. 7. Información disponible en lenguas indígenas. 8. Presentar la información en formatos abiertos. 9. Señalar cuando algunos rubros no le sean aplicables. 10. Apartado de preguntas frecuentes y respuestas de las mismas. 11. Reporte de fallas. 12. No plugins adicionales. 13. Compatibilidad de navegadores. 14. Solicitar información en línea. 15. Existencia de contenidos y recursos de ayuda para comprender la información. 16. La página web permite al ciudadano identificar al legislador con una herramienta a partir del código postal y/o selección electoral. 17. Los formatos pueden ser descargados. 18. Participación de la ciudadanía en decisiones gubernamentales, voto electrónico, encuestas en línea. |

Esta lista conformada por 157 variables se considera la información pública de oficio que un poder legislativo estatal debiera publicar con la finalidad de garantizar la transparencia activa, proactiva y generar rendición de cuentas.

Hoy en México, la transparencia se inscribe en la voluntad política de quienes nos representan, esa voluntad debiera inclinarse al acercamiento con la ciudadanía y el ejercicio responsable del cargo representativo. Es imperativo que el Congreso transite hacia la rendición de cuentas y transparente sobre el quehacer de sus representantes.¹³⁶

¹³⁶ Ortiz Massó, Melissa, *et. al.*, *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*, Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., México, 2012, p. 19.

Los parámetros expuestos demandan, de manera implícita, la necesidad de construir una métrica legislativa focalizada a los Congresos locales, hacer un instrumento cuya tarea sea investigar, ordenar, sistematizar, medir el desempeño y generar un expediente consultable por los ciudadanos y los propios evaluados, que permita mejorar el sistema, pero sobre todo, que brinde al ciudadano transparencia y rendición de cuentas, elementos suficientes que permitan generar una opinión informada sobre los legisladores y el Congreso en general, para entonces, actuar en consecuencia.

CONCLUSIONES

Las mediciones de transparencia son herramientas que permiten identificar fortalezas y debilidades respecto a la garantía del derecho al acceso a la información pública, haciendo uso de la transparencia como herramienta para materializar el derecho. Los esfuerzos realizados en México, en este sentido, son trascendentales, han aportado resultados valiosos en materia de derecho de acceso a la información al pretender reflejar la realidad de la transparencia en el país.

Sin embargo, luego del análisis minucioso a las métricas de transparencia más importantes, se compró la hipótesis que tanto la *Métrica de Transparencia 2014* como el *Índice de derecho de acceso a la información en México (IDAIM)*, no responden en su totalidad a las exigencias de evaluación que la transparencia activa y proactiva requieren para garantizar un efectivo derecho de acceso a la información pública oficial y con ello determinar si los sujetos obligados son transparentes y garantes del derecho al acceso a la información pública oficial.

De igual forma, resultan insuficientes para determinar con claridad el nivel de transparencia parlamentaria en los congresos, con una deficiencia de elementos aún mayor para evaluar la transparencia de los poderes legislativos estatales.

La *Métrica de transparencia 2014* dedica el 2% de su estudio a evaluar qué tan transparentes son las leyes mexicanas, porcentaje muy bajo que impide visualizar las fortalezas y debilidades de los marcos normativos, contrario a *IDAIM* que evalúa de manera más completa, dedicando el 28.06% de su examen a este rubro. Si bien es cierto que contar con marcos normativos ideales no garantiza que estos se instalen, ejerciten y ejecuten, también es cierto que a través de ellos se fijan las bases, guías y límites del derecho que permiten una implementación exitosa. Contar con herramientas de transparencia que muestren tanto fortalezas como debilidades de las leyes, posibilita el trazar caminos definidos hacia dónde avanzar y qué aspectos deben fortalecerse.

Respecto al cumplimiento normativo, la *Métrica de transparencia 2014* dedica un elevado porcentaje a verificar qué tanto satisfacen los sujetos obligados la transparencia activa y proactiva, sin embargo, los portales de transparencia, son evaluados conforme a las obligaciones establecidas en la ley de transparencia de cada entidad federativa, lo que abre un espacio a calificar positivamente a aquellos sujetos obligados cuyo cumplimiento está basado en leyes deficientes, nombrarlo como órgano transparente cuando lo que en realidad genera es una transparencia opaca. *IDAIM* por su parte carece de un rubro que mida más allá de la calidad normativa, lo que impide conocer la realidad y la voluntad política de nuestras autoridades.

La transparencia activa es considerada el piso mínimo de información que debe ser proporcionada por nuestros gobernantes para garantizar un correcto control ciudadano, si una evaluación resta importancia normativa y de cumplimiento a este rubro, difícilmente sabremos la voluntad política de los sujetos obligados para proporcionar esos datos mínimos con que rinden cuentas a sus representados, igualmente como consecuencia no sabremos si un sujeto obligado está siendo realmente transparente.

Por otro lado, el vínculo entre las métricas de transparencia y el poder legislativo es aún más débil. De los 196 criterios utilizados por *IDAIM* para medir la transparencia, sólo 3 estuvieron enfocados al poder legislativo como sujeto obligado. Por su parte, la *Métrica de transparencia 2014* sólo verifica que las leyes de transparencia mencionen al poder legislativo como obligado. Estos criterios son, sin duda alguna, insuficientes para evaluar a un órgano de vital importancia para el Estado Mexicano.

Las actuales evaluaciones de transparencia en México han despojado a los Congresos de su naturaleza multifuncional, pasando a evaluarlos como un aparato burocrático más, con enfoques generalizados que no toman en cuenta las diversas funciones, formas de organización y ámbitos territoriales del poder legislativo.

Es importante mencionar que *IDAIM* no destina ningún apartado especial dentro de sus indicadores que haga especial énfasis a los congresos estatales, en tanto que la *Métrica de Transparencia 2014* sí se avoca al estudio de los portales

de transparencia de los poderes legislativos locales, sin embargo, los evalúa de acuerdo a los estándares marcados en las leyes de transparencia estatales, lo que significa que de igual forma, son examinados desde una cerrada perspectiva que no toma en cuenta sus particularidades.

La necesidad de construir instrumentos estandarizados para medir la labor legislativa es un imperativo, diagnósticos de transparencia que reconozcan sus diversas funciones: presupuestal, representativa, deliberativa, legislativa, de control, electoral, jurisdiccional, administrativa, de comunicación y de información, así como atender a las diversas formas de organización internas y ámbitos de competencia territorial, a través de dimensiones adicionales o criterios focalizados que permitan a los ciudadanos conocer con claridad el nivel de transparencia que se les otorga y las propias autoridades puedan visualizar esas áreas de oportunidad con miras a fortalecerlas.

La propuesta de *indicadores de transparencia activa y proactiva para el poder legislativo estatal* es un elemento que suma a los aspectos a considerar en las evaluaciones del derecho al acceso a la información pública oficial. Las 157 variables formuladas no agotan las posibilidades analíticas y enfoques que se pueden usarse para evaluar dicho la transparencia activa y proactiva, pero pretende estimular las mejoras, auxiliar en el diseño de una estrategia que promueva la mejora de las métricas y genere rendición de cuentas.

Así mismo, demanda de manera implícita, la necesidad de construir una métrica legislativa focalizada en los congresos locales, hacer un instrumento cuya tarea sea investigar, ordenar, sistematizar, medir el desempeño y generar un expediente consultable por los ciudadanos y los propios evaluados, que permita mejorar el sistema, acceder a una transparencia clara y rendición de cuentas dura.

De poco sirve los magnos esfuerzos entre la Confederación Mexicana para el Acceso a la Información Pública y el Centro de Investigación y Docencias, así como los más de 2 millones 300 mil pesos gastados en una *Métrica de Transparencia*, situada como punto de referencia oficial, si las evaluaciones no reflejan la realidad de la transparencia en nuestro país, principalmente en los congresos estatales donde se decide el rumbo de una sociedad.

Contar con métricas nacionales ambiciosas, que pretenden medir el todo, pueden resultar en evaluaciones superficiales que reflejen una realidad distinta del proceder de los sujetos obligados. Permitiendo que varios de ellos hagan uso indebido de los datos, ondeando la bandera de la transparencia y profanando discursos que en el fondo, sólo mantienen una transparencia opaca que no genera rendición de cuentas.

Por otro lado, las métricas de transparencia legislativas existentes en México carecen de continuidad, actualidad, uniformidad o rigor metodológico que permita evaluar de manera completa la transparencia de los congresos, son varios los casos en que la evaluaciones se realizan de forma parcial, centrándose en un solo aspecto o dimensión de la transparencia, en demérito de las otras.

El reto es construir indicadores que reivindiquen el papel del poder legislativo como un agente preponderante en la vida política, económica, social y cultural del país, sirvan a la sociedad para conocer, evaluar y deliberar sobre el quehacer institucional, sus alcances y efectos, abonando a la democracia y mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

El control último que los legisladores ejercen debe recaer sobre los mismos electores, contar con métricas de transparencia que reflejen la realidad de la transparencia en los congresos permitirá a las personas detectar con mayor facilidad los aciertos y las deficiencias de sus representantes, brindándoles herramientas precisas para la toma de elecciones en pro de su calidad de vida.

REFERENCIAS

- Abramovich, Victor y Courtis, Christian, *El acceso a la información como derecho*, <http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/5/276.pdf> [consultado el 24 de enero de 2016].
- Alonso de Antonio, José Antonio, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dikinson, Madrid, 2002, citado por Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario Organización y funcionamiento del Congreso*, México, Serie Roja, 2012.
- Álvarez, Francisco, *La transparencia como política pública*, México, 2013, <http://www.oaxtransparente.oaxaca.gob.mx/wp-content/uploads/2013/08/Ponencia-FJAF-Transparencia-como-pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica.-VERSI%C3%93N-BREVE.-20-julio-2013.pdf>.
- Amparo Casar, Ma., et. al., *La rendición de cuentas y el poder legislativo*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., 2010.
- Ávila, Guillermo, *Poder Legislativo en México*, Fundar, Centro de Investigación y Análisis, A.C., México, <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/poderlegislativo.pdf>
- Bandeira, Pablo, *El uso de herramientas de medición de la calidad de las instituciones públicas en la cooperación internacional*, GCG Georgetown University- Universia, Septiembre-Diciembre 2011, Vol. 5, Núm. 3.
- Cabrera Pantoja, Bárbara Leonor, *Necesidad de una Métrica Legislativa*, Congreso Repidal (Virtual V. Enero-agosto 2012), México, Dirección de Servicios de investigación y análisis, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión Comisión Bicamaral del Sistema de Bibliotecas, 2012.
- Carpizo, Jorge, “Constitución e información”, en Valadés, Diego, Carbonell, Miguel (coord.) , *Constitucionalismo Iberoamericano del siglo XXI*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- Cerrillo Martínez, Agustí, “E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información”, *Revista de internet, derecho y política*, España, No. 1. UOC, <http://www.uoc.edu/idp/1/dt/esp/cerrillo.pdf> [consultado el 25 de Enero de 2016].
- Cervantes Gómez, Juan Carlos, *Derecho Parlamentario Organización y funcionamiento del Congreso*, México, Serie Roja, 2012,

Cid Botteselle, Verónica. *et al.*, *Calidad del acceso a la información pública en Chile*, Chile, Chile Transparente Transparency International, 2012, http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20130820/asocfile/20130820152206/calidad_del_acceso_a_la_informaci__n_p__blica_en_chile.pdf.

Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública de Colima, *Métrica de la Transparencia 2013-2014: Estado de Colima*, México, 2013, <http://infocol.org.mx/metricas.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Capítulo II, La libertad de expresión en el contexto del Sistema Interamericano”, en *Índice Informe especial del relator sobre la libertad de expresión 1998*, 1998, <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=623&IID=2>.

Corral Jurado, Javier y Solís Lere, Beatriz, *La transparencia y acceso a la información del poder legislativo*, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1407/7.pdf>

Cossio Díaz, José Ramón, *Transparencia proactiva y Transparencia focalizada*, en Seminario Transparencia, Protección de Datos Personales y Archivos Públicos por Mtra. Ana Elena Fierro, http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/ichitaip/uploads/infoweb/ichitaip/seminario/material/mod_3/Modulo_3.pdf.

Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, 21a. ed., Ed. Espasa-Calpe, Madrid, España, 1992, <http://www.rae.es/>

Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, España, Trotta, 2002.

Fierro, Ana Elena y Gil-García, J. Ramón, *Más allá del acceso a la información. El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, 2011.

Fierro, Ana Elena, *Transparencia proactiva y Transparencia focalizada*, Instituto Chihuahuense para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, Seminario Transparencia, Protección de datos personales y Archivos Públicos, http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/ichitaip/uploads/infoweb/ichitaip/seminario/material/mod_3/Modulo_3.pdf.

Fox, Jonathan y Haight Libby, *Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica*, <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/pdfsderechoasaber/Jonathan%20Fox%20y%20Libby%20Haight%20.pdf>

- Fox, Jonathan, "Transparencia y rendición de cuentas", en John Ackerman (coord.), *Mas Allá del Acceso a la Información: Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, México: Siglo XXI/ Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM/CETA, 2008, <http://escholarship.org/uc/item/7956x77x>
- Fox, Jonathan, *et. al.*, *Proporcionar transparencia: ¿hasta qué punto responde el gobierno mexicano a las solicitudes de información pública?*, México, CIDE, 2011.
- Fox, Jonathan, *Social Accountability: what does the evidence really say?*, Elsevier, Washington, 2014, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X15000704>
- Fox, Jonathan, *The uncertain relationship between transparency and accountability, Development in Practice*, California, Routledge, 2007, <http://escholarship.org/uc/item/8c25c3z4#page-2>
- Fuenmayor E., Alejandro, *El derecho de acceso de los Ciudadanos a la Información Pública. Análisis Jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José, UNESCO San José, 2004.
- Gascó, Mila, *El gobierno electrónico como herramienta para la Accountability y la transparencia: algunas reflexiones*, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 2002.
- Guerra, Oscar *et. al.*, "La rendición de cuentas: la fragmentación jurídica", en López Ayllón, Sergio, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- Gutiérrez, Iñaki, "Diseño y usabilidad de los portales", *Política digital en línea. Innovación Gubernamental*, México, 2004, <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=2158&c=112>
- Held, David, *La democracia y el orden global: Del Estado Moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2251/9.pdf>
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, *Transparencia Proactiva*, México, <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>
- Integralia, *Reporte legislativo número seis LXII Legislatura (2012-2015)*, México,
- Isensee Rimassa, Carlos y Muñoz Severino, Jorge, "El derecho (fundamental) de acceso a la información pública como principio (de transparencia).

- Concepto, bloque constitucional y test de proporcionalidad”, *Derecho y Justicia*, Chile, 2013, No. 3.
- López Ayllón, Sergio *et. al.*, *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México, Auditoría Superior de la Federación.
- López Ayllón, Sergio, *La Constitucionalización del derecho de acceso a la información, en Democracia, Transparencia y Constitución*, México, IFAI-IIJ UNAM, 2006.
- López Flores, Raúl *et. al.*, “Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso Plural”, en Alarcón Olguín, Víctor, *El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto*, México, Senado de la República LXI Legislatura, Instituto Belisario Domínguez, 2011.
- Merino, Mauricio (coord.), *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coord.), “La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México”, *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Universidad Autónoma de México, 2010, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2800>
- Merino, Mauricio, *Muchas políticas y un solo derecho*.
- Métrica de la transparencia 2014, Medición de Transparencia y Acceso a la Información en México, Reporte Nacional, CIDE , Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Nacif Hernández, Benito, *et. al.*, *Transparencia de los órganos legislativos de las entidades federativas de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., 2007.
- Nava Gomar, Salvador *et.al.*, *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria*, México, Porrúa, 2006.
- Olivos, Monserrat, *El derecho a la Información Pública Municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2012.
- Opening Parliament, *Declaración sobre la transparencia parlamentaria*, 2012, <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>
- Ortiz Freuler, Juan y Cornejo, Carolina, *Las tecnologías de la información y el control público en América Latina. Aportes y buenas prácticas para el fortalecimiento de los sitios web de las Entidades de Fiscalización Superior*, Iniciativa TPA, 2013.

- Patrón Sánchez, Fernando y Pérez Vargas, Rosa María, “Aproximaciones para la medición del poder efectivo de los congresos estatales en México a través de la producción legislativa. Una revisión de ocho entidades federativas”, *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, México, 2012, Volumen 5, Número 9, Enero-Junio 2012.
- Peña, Victor, “¿Qué ha salido mal?: Hallazgos sobre la implementación de políticas públicas para la transparencia a partir de un caso instrumental”, *Revista de Gestión Pública*, Sonora, México, volumen II, número 2, Julio-Diciembre 2013, ISSN 0719-1820, http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/Pena.pdf
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, *Memoria 2015*, <http://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2015/12/Memoria-2015-RLTL.compressed.pdf>
- Relatoría especial para la Libertad de expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, Washington, D.C., 2007.
- Sánchez González, José Juan, “Usos de la *accountability* en la administración pública”, *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, Venezuela, año 19, No. 68, 2014, <http://132.248.9.34/hevila/Revistavenezolanadegerencia/2014/vol19/no68/3.pdf>
- Schauer, Frederick, “Transparencia en tres dimensiones”, *Revista de Derecho*, Venezuela, vol.XXVII, núm.1, julio, 2014.
- Serrano, Sandra, Vázquez, Daniel, *Los derechos humanos en acción: operacionalización de los estándares internacionales de los derechos humanos*, Flacso, México, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E0DB1DB768E8968905257D6A0056F6DF/\\$FILE/Enfoque_de_derechos-Operacionalizaci%C3%B3n_de_est%C3%A1ndares_internacionales.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E0DB1DB768E8968905257D6A0056F6DF/$FILE/Enfoque_de_derechos-Operacionalizaci%C3%B3n_de_est%C3%A1ndares_internacionales.pdf)
- Solís Fallas, Alex, *Ética en el parlamento: transparencia y rendición de cuentas*, Costa Rica, Revista de Ciencias Jurídicas No 134, Mayo-Agosto 2014.
- Sosa, José, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI Editores, 2011.
- Tesis aislada CCXV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, primera sala, t. XXX, diciembre de 2009.

Ugalde, Luis Carlos, *Desempeño Legislativo en México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003.

Ugalde, Luis Carlos, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, México, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, 2007.

Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica. Estudio introductorio y compilación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

Ortiz Massó, Melissa, *et. al., Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*, Fundar Centro de Análisis e Investigación A.C., México, 2012.

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

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Constitución Política del Estado de Michoacán.

Ley de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de datos personales del Estado de Michoacán de Ocampo.

Ley Orgánica y de procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.