

Transparencia, cultura cívica y participación ciudadana en democracias, análisis normativo y programático del caso mexicano

Víctor Alejandro Villegas Corona

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México

victor.villegas@politicas.unam.mx

ISSN 1989-7022

Transparency, Civic Culture and Citizen Participation in Democracies: Normative and Programmatic Analysis of the Mexican Case

RESUMEN: En este documento se discute el vínculo entre la transparencia y la participación ciudadana en los asuntos públicos, en específico, el papel fundamental de la cultura cívica y participativa de la ciudadanía para el logro de instituciones democráticas, mediante el uso de esquemas de transparencia. A través de un análisis normativo y programático del marco legal de transparencia en México, considerado el mejor del mundo, se argumenta que no está orientado a fomentar la participación ciudadana; mientras que sus programas públicos rectores en materia de transparencia y cultura cívica, cuentan con posibilidades de vinculación para el diseño de una política de transparencia ligada a la cultura cívica y la participación ciudadana. Finalmente se hacen algunas reflexiones para el logro de un esquema de transparencia que permita la participación ciudadana en los asuntos públicos para lograr rendición de cuentas y vigilancia gubernamental, elementos básicos para la consolidación democrática.

ABSTRACT: This document discusses the link between transparency and citizen participation in public affairs, specifically, the fundamental role of the civic and participatory culture of citizens for the achievement of democratic institutions, with the use of transparency schemes. Through a normative and programmatic analysis of the legal framework of transparency in Mexico, considered the best in the world, it is argued that it does not focus on promoting citizen participation; while their public programs in matters of transparency and civic culture, have possibilities of linkage for the design of a policy of transparency linked to civic culture and citizen participation. Finally, some reflections are made to achieve a transparency scheme that allows citizen participation in public affairs to achieve accountability and government oversight, basic elements for democratic consolidation.

PALABRAS CLAVE: MÉJICO, TRANSPARENCIA, DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CULTURA CÍVICA, DEMOCRACIA

KEYWORDS: México, Transparency, right of access to information, citizen participation, civic culture, democracy

1. Introducción

Desde hace algunas décadas, la transparencia y el acceso a la información pública forman parte fundamental en los discursos y políticas de los gobiernos democráticos occidentales. Desde la consolidación de la nueva gestión pública como paradigma de la administración pública en la década de los ochentas, la transparencia ha sido un elemento indispensable al que se le han atribuido múltiples virtudes para el buen gobierno y la democracia. Acorde con la difusión de estas ideas, un gran número de naciones han impulsado legislaciones para promover la transparencia en la actuación gubernamental y reconocer el derecho de sus ciudadanos a obtener información pública en manos de sus gobiernos (Ackerman y Sandoval, 2005; Mendel, 2008).

Desde la academia y los organismos internacionales, se le han asignado diversas virtudes a la transparencia como el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia en el quehacer gubernamental, el control de la corrupción, entre otras (Piotrowski, 2007; Etzioni, 2010; Hood y Heald, 2006; Fox y Haight, 2007). Asimismo se afirma que la transparencia y las leyes de acceso posibilitan que la ciudadanía cuente con información pública

Villegas Corona, Víctor Alejandro: "Transparencia, cultura cívica y participación ciudadana en democracias, análisis normativo y programático del caso mexicano", en Cotino Hueso, Lorenzo y Boix Palop, Andrés: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho. ILEMATA, Revista Internacional de Éticas Aplicadas, n° 27, 183-202



Received: 02/01/2018
Accepted: 20/04/2018

para involucrarse en las discusiones colectivas, evaluar el desempeño gubernamental y exigir mejores resultados a sus representantes. Inclusive se ha avanzado hacia la construcción de ideas de gobierno abierto que sugieren que la transparencia puede ser la pieza clave para la colaboración entre gobierno y ciudadanía en la gestión pública (Mariñez, 2013).

Sin embargo es necesario preguntarse: ¿Las legislaciones y programas públicos de transparencia y acceso a la información en realidad están orientados a posibilitar y fomentar la participación ciudadana? ¿Qué tipo de ciudadanía y de cultura cívica se requiere para lograr que la transparencia tenga efectos en la forma de gestionar los asuntos públicos y la consolidación democrática? ¿Qué elementos requieren considerarse en el ámbito legal y programático para vincular la transparencia y el acceso a la información con la participación ciudadana para generar vigilancia gubernamental y rendición de cuentas?

Partiendo de estas interrogantes, el objetivo de este texto es discutir sobre la relación entre la transparencia, la participación ciudadana y la cultura cívica, a través de la literatura académica y las visiones institucionales más extendidas. Poniendo atención en el caso mexicano, se revisa su legislación y sus programas públicos de transparencia y cultura cívica, y se argumenta que es necesario el desarrollo de una política que vincule la cultura de la transparencia y la cultura cívica democrática y se oriente a fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Se utiliza el caso mexicano porque su legislación es considerada la mejor en la materia (Access Info Europe – Center for Law and Democracy, 2016). Con una experiencia de más de 15 años desde su primer herramienta legal de transparencia, se considera un caso emblemático por contar con innovaciones para garantizar el ejercicio del derecho a la información de todas las personas y transparentar el ejercicio de la función pública a través de herramientas y estrategias innovadoras. No obstante, el avance normativo en la transparencia no ha significado mayor confianza en las instituciones públicas o menor percepción de corrupción por parte de los ciudadanos (Soumano y Nieto, 2015; Latinobarómetro, 2017).

En la primera parte se revisan los fundamentos conceptuales de la transparencia y su evolución en la literatura de la ciencia política y la administración pública, haciendo énfasis en contrastar los debates teóricos sobre su papel para el buen gobierno y la consolidación democrática. Posteriormente se analiza el marco normativo y programático mexicano sobre transparencia y participación ciudadana, para ofrecer un panorama sobre su desarrollo, la situación actual de ambas temáticas, y las posibilidades de vinculación existentes para el desarrollo de políticas públicas.

Por último, se ofrecen algunas reflexiones para utilizar los elementos conceptuales, la normatividad y los programas públicos desarrollados en México, para el logro de una política pública de transparencia y acceso a la información que considere a la participación ciudadana y a la cultura cívica como un elemento fundamental; y que esté orientada a la vigilancia gubernamental, la exigencia de cuentas y la búsqueda de un verdadero cambio en las relaciones entre la ciudadanía y los gobiernos para la consolidación democrática.

2. Fundamentos conceptuales de la transparencia

En las últimas décadas, el referente 'transparencia' se ha posicionado como un concepto fundamental en la literatura de las ciencias políticas y la administración pública. De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española, el término proviene del latín y significa 'aparecer a través de'; sin embargo, de acuerdo con Guerrero (2008) el concepto puede utilizarse para hacer referencia a un atributo de una organización, refiriéndose a la publicidad de sus procesos y recursos. De esta forma, aplicado a las organizaciones gubernamentales, la transparencia hace referencia a la publicidad de la información de los flujos organizacionales.

Esta concepción de transparencia aplicada a las organizaciones de gobierno es relativamente nueva en la historia del pensamiento filosófico y la teoría política. Hay que recordar que desde la antigua Grecia, pasando por la Edad Media, hasta los Estados absolutistas, se caracterizaron por concebir, la existencia de saberes y conocimientos exclusivos para aquellos que detentaban el poder político, los llamados secretos imperiales y eclesiásticos, que luego se transformarían en los secretos de Estado. El rompimiento con estas tradiciones de secrecía se dieron con el auge de las doctrinas del liberalismo político, con el que se concibió que los Estados deben estar limitados por las libertades fundamentales de los ciudadanos, introduciendo una clara distinción entre lo privado, que se refiere al ámbito individual de las personas, y lo público, que alude a los asuntos colectivos, manejados por el Estado (Rodríguez, 2004).

De forma paralela, en distintos trabajos elementales para la teoría política liberal también se desarrollaron ideas que después se vincularían con el concepto actual de transparencia. Un ejemplo de ello es el principio normativo de publicidad de la teoría kantiana, de acuerdo con la cual, cualquier acción relacionada con los derechos de las personas que no soporte ser publicada, es injusta. De manera similar, el filósofo inglés Jeremy Bentham argumentó a favor de la publicidad de los actos de gobierno para asegurar la actuación adecuada de los funcionarios públicos y la confianza del pueblo (Aguilar, 2006).

Aunque estos pensadores nunca utilizaron de forma explícita el término 'transparencia', sentaron las bases para la construcción de las ideas de transparencia más extendidas en la actualidad. Al respecto, también es preciso mencionar algunas ideas elementales para la construcción de la concepción actual: La idea de que los gobiernos deben actuar mediante procesos normativos escritos y de conocimiento común; la idea de la ética de las acciones públicas, que aboga por la publicidad para el adecuado comportamiento, y; la idea del control de los asuntos comunes por parte de la ciudadanía que requiere controlar y vigilar de forma continua el poder público (Hood y Heald, 2006, citado por López, 2017).

Ahora bien, es preciso prestar especial atención en el papel que se le asignó a la ciudadanía para el desarrollo de estos ideales. En la perspectiva kantiana, el principio liberal de publicidad se complementó con una exigencia de ilustración ciudadana, una capacidad de discusión, razonamiento y argumentación de las personas. Argumento similar a los desarrollados por Bentham y Rawls, respecto a la necesidad de contar con personas educadas que vigilen y exijan al poder público (Rodríguez, 2004). De esta forma, la necesidad de la contraparte ciudadana como elemento fundamental para el desarrollo justo de los asuntos públicos también estuvo latente de forma continua en las teorías políticas que sirvieron de antecedentes al concepto actual de transparencia.

De acuerdo con López (2017) la consolidación de la transparencia se dio principalmente en el ámbito económico, cuando comenzó a ser discutida como una herramienta con amplios beneficios, sobre todo para contar con mejor información sobre el funcionamiento de los mercados. En el marco de la globalización económica de la década de los ochentas, el papel de organismos internacionales como el Banco Mundial y la OCDE fueron determinantes para el impulso y la expansión de la transparencia como una herramienta fundamental en la apertura económica y la consolidación de las democracias, desde una perspectiva neoliberal (Oliver, 2004). De esta forma, se desarrollaron normativas en gran parte de los países democráticos para transparentar la gestión pública y mejorar las herramientas de control democrático (Ackerman y Sandoval, 2005).

No obstante, debido en gran medida a las recetas neoliberales y enfoques neo gerencialistas más extendidas internacionalmente en aquel entonces, y que influyeron de forma decisiva en el establecimiento de las reformas de transparencia, la mayoría de las legislaciones en la materia no se enfocaron en garantizar la disponibilidad y uso de la información para fomentar la participación de las personas en los asuntos públicos. Por el contrario, se orientaron a modificar rutinas y discursos hacia dentro de los organismos gubernamenta-

les, permitiendo a los ciudadanos observar únicamente desde la posición de espectadores, cómo funcionan por dentro las administraciones públicas (Bovens, 2002; Sandoval, 2013).

Las ideas sobre la transparencia y su importancia para la democracia han sido abordadas ampliamente por académicos de la ciencia política y la administración pública, quienes han debatido ampliamente el sentido y las vertientes de las normativas de transparencia. Esto con el fin de diseñar políticas públicas y programas que vayan más allá de la búsqueda de ventajas en materia de competencia y eficacia que se le asignan en algunas teorías que ponen más énfasis en lo económico, y que cumplan con los objetivos en relación con la consolidación democrática y las libertades individuales desarrolladas desde las teorías de la ciencia política y la administración pública.

3. La transparencia como herramienta para la consolidación democrática

Paralelamente a la expansión de las recetas y ajustes neoliberales que defendieron las reformas administrativas de transparencia para lograr mayor eficacia y confianza en las instituciones públicas (Oliver, 2004; Piotrowski, 2007), distintas organizaciones de la sociedad civil en todo el mundo comenzaron a luchar por legislaciones sobre el derecho a la información como un elemento fundamental para la democratización de sus países (Luna, 2011; Ackerman y Sandoval, 2005). En específico para el establecimiento de herramientas y espacios que permitieran la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y la vigilancia gubernamental (Fox y Haight, 2007; Emmerich, 2005); sin embargo, algunos autores han cuestionado si en verdad las legislaciones en la materia estuvieron orientadas para la consecución de estos objetivos.

Un referente obligado de estas discusiones es la propuesta de Mark Bovens (2002), quien sostuvo que los grupos políticos que ocupan los cargos gubernamentales visualizaron en la creación de las instituciones de transparencia y acceso a la información una oportunidad para una renovación de sus discursos. A través de herramientas y estrategias más cercanas a la higiene pública, hicieron uso de la transparencia para la legitimación de sus acciones y no necesariamente como un elemento para modificar las relaciones entre gobiernos y ciudadanía en la era informacional,¹ e impulsar la participación ciudadana y la rendición de cuentas para el logro de instituciones democráticas auténticas.

Siguiendo estas ideas, Sandoval distingue entre los conceptos dominantes de transparencia, de higiene burocrática y de relaciones públicas, orientados a la modificación del discurso y el establecimiento de recetas y ajustes institucionales que no están interesados en

modificar las relaciones entre gobierno y ciudadanía. Es por ello sugiere el desarrollo de un enfoque de transparencia 'democrática-expansiva', concebida como "una herramienta orientada a mejorar el desempeño de la democracia" (Sandoval, 2013), que facilitaría la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y la impunidad para alcanzar condiciones democráticas reales.

Para Fox (2008), aunque la transparencia se ha instalado en los discursos políticos dominantes, existen resistencias que pueden observarse en estrategias simuladoras que tienen por objetivo dar la impresión de transparencia sin llegar a serlo de verdad. Es por ello que propone distinguir entre la transparencia opaca, en la que se difunde información dispersa, no confiable, y que no explica el proceso de toma de decisiones públicas ni los resultados de las acciones de los gobiernos. Por otro lado se ubica la transparencia clara, en la cual se garantiza información confiable y accesible sobre las responsabilidades y el uso de recursos públicos de manera, y que permite la vigilancia gubernamental y procesos de rendición de cuentas.

Por otro lado, de acuerdo con Meijer (2015) la transparencia está determinada por los cambios políticos, tecnológicos y sociales de la época histórica, por lo que distingue dos grandes tipos de transparencia: una, surgida en el marco de la democracia representativa del siglo XVIII, con la que los ciudadanos pudieron monitorear a sus representantes en los parlamentos, con intermediarios como medios de comunicación y grupos de interés. Mientras que el segundo tipo de transparencia comenzó a consolidarse en la década de los noventa del siglo XX e inicios del XXI y se caracteriza por su vínculo con la democracia participativa y la existencia de instrumentos tecnológicos y ciber espacios que posibilitan una relación más horizontal entre los ciudadanos y los funcionarios públicos.

Es por ello que la transparencia en el siglo XXI no solo se enmarca en las instituciones de la democracia representativa del liberalismo clásico, sino que tiene además el potencial para la construcción de espacios y herramientas propias de la democracia participativa, con el surgimiento de legislaciones que garantizan el derecho de acceso a la información a todas las personas sin necesidad de intermediarios. De manera que, los ciudadanos tienen ahora un papel elemental en las cuestiones de transparencia, pues cuentan ahora con la posibilidad de vigilar, exigir e interactuar directamente con sus representantes y los funcionarios públicos.

Como es de apreciar en este breve recuento, el referente transparencia ha tenido un largo desarrollo en la historia de la filosofía y la teoría política, así como en la literatura de la ciencia política y la administración pública. Su génesis, de la mano de las ideas políticas liberales, evolucionó considerablemente hasta instalarse en los discursos políticos y económicos dominantes de la actualidad, que se consolidaron con la expansión de la ideología neoliberal y las corrientes

neo gerencialistas que influenciaron las reformas administrativas para el establecimiento de marcos normativos de transparencia en la mayoría de las democracias occidentales.

Paralelamente, han surgido perspectivas críticas desde la academia y la sociedad civil organizada que han cuestionado la visión dominante de transparencia como búsqueda modificaciones discursivas y cambios administrativos mínimos para la legitimación de las estructuras gubernamentales. Al respecto, algunas aportaciones se han centrado en la perspectiva de la ciudadanía para lograr el funcionamiento adecuado de las normatividades de transparencia y su impacto en la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Estas visiones además, conciben a la transparencia como una oportunidad única en el contexto histórico de la sociedad informacional y la expansión del uso de tecnologías digitales, para lograr modificaciones reales en la relación entre gobiernos y ciudadanía, una mayor y mejor participación y la consolidación de instituciones democráticas.

El desarrollo tanto conceptual como en el terreno de la práctica, del referente 'transparencia' se ha alejado de su origen vinculado exclusivamente al ámbito económico y la nueva gestión pública, que la defiende como elemento de la competencia y la confianza de los mercados. Ahora existen perspectivas que consideran su importancia para el combate a la corrupción y la consolidación democrática. Es por ello que resulta de especial importancia analizar con casos reales, si la transparencia cuenta con un enfoque vinculado con la contraparte ciudadana, la cultura cívica y la participación, para dar un salto de la transparencia discursiva de higiene burocrática (Bovens, 2002; Sandoval, 2013), hacia una que se oriente a lograr mayor democracia.

4. Análisis del marco normativo de transparencia en México

Cabe revisar el marco legal y programático de transparencia y la participación ciudadana en México, como un ejemplo emblemático de una política de transparencia y acceso a la información vinculadas con la cultura cívica y participativa en construcción, que puede servir como ejemplo a otros países del mundo. Como se mostrará, México cuenta con una robusta legislación sobre transparencia y acceso a la información, pero no ocurre lo mismo en lo que respecta a la regulación de la participación ciudadana. No obstante, a nivel programático existen elementos con los que pueden desarrollarse políticas públicas enfocadas en promover la participación ciudadana haciendo uso de los esquemas de transparencia.

Durante gran parte del siglo XX, México contó con un régimen de partido único que se extendió por alrededor de 70 años, caracterizado por la secrecía y el manejo patrimonial

de los recursos por parte de las burocracias del partido monopólico. La transición hacia una democracia pluripartidista comenzó en 1977, con una reforma política en la que se dio los primeros pasos para la apertura del sistema electoral. Como parte de esa reforma se introdujo en el artículo sexto constitucional el enunciado “el derecho a la información será garantizado por el Estado”, sin embargo, durante décadas no existió una legislación secundaria que sirviera como base para llevar a la práctica el postulado (Carbonell, 2008).

Cabe mencionar que de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en un inicio, el sentido del texto constitucional hacía referencia a información sobre las opciones y opiniones de los partidos políticos en medios de comunicación, concibiéndolo como una garantía social. Tiempo después, mediante distintas interpretaciones en la década de los noventa, el máximo órgano judicial vinculó el derecho a la información con el derecho a la verdad, en el marco de violaciones graves a derechos humanos; y finalmente, en el año 2000, se reconoció el derecho a la información como garantía individual que obligaba a los gobiernos a poner a disposición de la ciudadanía información pública (Carbonell, 2008; Merino, 2005)

A la par de la incorporación del derecho a la información en la Constitución y la evolución en su interpretación, en la década de los ochenta apareció por primera vez el término ‘transparencia’ en el marco normativo mexicano; justamente en la legislación electoral para garantizar procesos abiertos en la competencia partidista. Otro antecedente fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con Estados Unidos y Canadá, en la década de los noventa, que obligó al gobierno mexicano a garantizar la publicación de cierta información normativa y económica. Finalmente, en el año 2000, también se introdujo en la legislación sobre procesos administrativos para la mejora regulatoria (López, 2017).

Con estos antecedentes, aunado a la alternancia partidista en el Ejecutivo federal por primera vez en la historia moderna, y con la movilización activa de organizaciones de la sociedad civil, la academia y el periodismo (Luna, 2009), se logró la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002. Esta ley estableció las disposiciones para garantizar el derecho a la información consagrado en el artículo sexto constitucional y puso los cimientos para introducir la transparencia como elemento fundamental de la gestión gubernamental. Es por ello que la legislación se posicionó como un modelo a seguir, pues tomó en cuenta muchas de las buenas prácticas a nivel internacional (Mendel, 2008).

Aún con las fortalezas de la legislación, su implementación se encontró con resistencias burocráticas en las estructuras gubernamentales, sobre todo en las entidades federativas, que cuentan con autonomía constitucional y en las que sobrevivieron estructuras de más de setenta años de régimen de partido único, con servidores públicos que continuaron ma-

nejando la información de forma patrimonial. Luego de evidencias de organizaciones civiles y académicas sobre las fallas en la implementación de las reformas en todo el país, en 2007 se llevó a la Carta Magna el principio de máxima publicidad y la autonomía de los organismos garantes locales, entre otras, que debieron considerarse en las leyes locales para lograr un marco institucional más homogéneo (Merino, 2015).

Estos esfuerzos fueron determinantes pero no suficientes para la garantía del derecho a la información en todo el país, es por ello que mediante un proceso participativo con academia y sociedad civil, se logró otra reforma constitucional en 2014. Las modificaciones tuvieron como objetivo establecer garantías para la transparencia gubernamental y el derecho de acceso a la información con estándares mínimos para todo el país. Con esta reforma, el artículo sexto constitucional define de forma detallada el derecho de acceso a la información y la transparencia gubernamental, incluyendo las bases y procedimientos para llevarlos a la práctica.²

Aunado a ello, el artículo 134 de la Constitución mexicana indica que los recursos públicos en todos los órdenes de gobierno deben ser manejados con transparencia; y se establece también la transparencia como principio de actuación de los organismos constitucionalmente autónomos, como el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información INAI y el Instituto Nacional Electoral, y las empresas productivas del Estado. De acuerdo con López, en el orden constitucional “el concepto de transparencia se utiliza en diferentes contextos sin un significado jurídico preciso [por lo que] esta idea constituye más una política pública que un valor propio de la acción gubernamental.” (López, 2017).

Con este marco constitucional, posteriormente se expidió la –nueva- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 4 de mayo de 2015 (LGTAIP en adelante) que plasmó muchas de las preocupaciones de estos sectores, con lo que se logró una legislación con disposiciones innovadoras de publicación proactiva de información, un mecanismo de coordinación nacional para el desarrollo de políticas públicas en la materia, e inclusive elementos de gobierno abierto, entre otras. Con estas características, la legislación mexicana se posicionó como la mejor a nivel mundial de acuerdo con el Índice Global del Derecho a la Información, con 136 puntos de los 150 posibles (Access Info Europe – Center for Law and Democracy, 2016).

Dentro de los nueve objetivos de la LGTAIP, enunciados en su artículo 2, se indican entre otros, la distribución de competencias y espacios de coordinación, así como el establecimiento de procedimientos para regular la transparencia gubernamental y garantizar el derecho de acceso a la información, incluyendo los medios de impugnación, y la publicación proactiva de

información. Aunado a ello, se establecen objetivos fundamentales para la promoción de la cultura de la transparencia y la participación ciudadana, como los siguientes:

VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas [...]

VIII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia. (LGTAIP, 2015)

A lo largo de los 9 títulos y 216 artículos de la legislación, se desarrollan las disposiciones normativas detalladas para reglamentar todos los objetivos que se plantean. No obstante, en la legislación no se mencionan disposiciones que den pie a mecanismos o espacios específicos para materializar el objetivo de la fracción VIII del artículo 2, es decir, para propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones para la consolidación democrática.

La ley únicamente menciona a la participación ciudadana como parte del Sistema Nacional de Transparencia (SNT),³ pues indica que este espacio de coordinación debe “promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia;” (LGTAIP, 2015 artículo 42 fracción XIX). De manera que explícitamente, se concibe la participación ciudadana solo para la colaboración en el desarrollo de las políticas públicas en la materia desarrolladas por el Sistema, y no necesariamente para intervenir en la gestión pública o en la toma de decisiones.

Ahora bien, otro punto de la legislación donde se considera la participación ciudadana es en las atribuciones de los organismos garantes del derecho de acceso a la información, pues se establece que tienen la facultad de “Promover, en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, la participación ciudadana y de organizaciones sociales [...] actividades que tengan por objeto la difusión de los temas de transparencia y derecho de acceso a la información” (LGTAIP, artículo 54). Al respecto, el SNT también cuenta con atribuciones para promover y difundir la cultura de la transparencia y el ejercicio del derecho de acceso a la información entre la población (LGTAIP, artículo 31).

En resumen, aunque la LGTAIP menciona como uno de sus objetivos centrales la promoción de la participación ciudadana para lograr la consolidación democrática del país, a lo largo de sus disposiciones únicamente se refiere a la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas de transparencia y acceso a la información en el seno del Sistema Nacional de Transparencia; y con medidas de difusión y promoción, en coordinación con los organismos garantes del derecho a la información.

Ahora bien, la legislación considera un amplio listado de información que debe ser publicada por todos los entes públicos considerados sujetos obligados. Dentro de las 49 obligaciones de transparencia comunes, la fracción XXXVII indica la obligación de publicar en los sistemas electrónicos y portales de internet, los mecanismos de participación ciudadana, sin embargo, como se mencionará más adelante, no existe una normatividad nacional garantice que estos mecanismos sean obligatorios para todos los organismos públicos.

5. El marco normativo de participación ciudadana y la cultura cívica en México.

Respecto al derecho a participar en los asuntos públicos, la Constitución mexicana no reconoce más que las vías tradicionales de la democracia representativa, es decir, a través de la participación de elecciones para cargos de representación popular. El artículo 2 consagra el derecho de la ciudadanía mexicana a votar libremente por sus representantes y ser votados para cualquiera de esos cargos; mientras que el artículo 8 establece el derecho de petición, a través del cual cualquier persona puede solicitar por escrito, audiencias las autoridades públicas para hacerles saber sus demandas; no obstante este artículo, original desde la promulgación de la Carta Magna en 1917, no cuenta con legislación secundaria que establezca procedimientos específicos para ejercer este derecho.

Otro punto en donde la Constitución establece mecanismos de participación es en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual, introducido en la década de los ochentas, sentó las bases para la planificación de las actividades del Estado a través de procesos de consulta con distintos sectores de la población, con la finalidad de elaborar documentos rectores que servirán de guía para el quehacer de la administración pública federal.

Ahora bien, con la reforma política del año 2014, se introdujeron en la Constitución mexicana algunas herramientas de democracia directa: El derecho a la iniciativa popular, que se debe llevar a cabo con el apoyo de al menos 2% del padrón electoral del país; además de las consultas populares, que pueden ser propuestas por las Cámaras legislativas o un cierto porcentaje de ciudadanos. Sin embargo, ambas herramientas aún no se han extendido exitosamente en la práctica (Ugalde, 2016).

En el caso de las consultas populares, tres de los mayores partidos políticos en México lo intentaron sin aval de la Suprema Corte por no cumplir con los requisitos en la propuesta de consulta. Por el lado de la iniciativa popular, el Colectivo Libre Internet para Todos, que buscaba elevar el rango constitucional el derecho al acceso a internet, logró presentar la iniciativa pero no fue tomada en cuenta en el Congreso (Ugalde, 2016); mientras que la iniciativa ciudadana 3 de 3, que modificó la Ley General de Responsabilidades Administrati-

vas, en el marco de la reforma anticorrupción, para obligar a todos los servidores públicos a presentar públicamente sus declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses, es la única que ha tenido éxito (Ugalde, 2017).

Salvo estas experiencias incipientes en el orden nacional, el desarrollo de mecanismos y legislaciones participativas se ha realizado en el orden estatal, municipal y en el gobierno del Distrito Federal, ahora Ciudad de México (Serrano, 2015). Desde los inicios de la alternancia partidista, algunos municipios gobernados por la oposición fueron estableciendo reglamentos de participación y consulta, sin que se llegaran a extender a lo largo de todos ellos y con diferencias considerables entre sí, mientras que en las entidades federativas el desarrollo también ha sido diferenciado (Alarcón, 2002), en gran parte debido a que no existen obligaciones vinculantes para que los estados cuenten con una legislación al respecto.

Hasta ahora, 28 estados del país cuentan con leyes de participación ciudadana, sin embargo, existen diferencias considerables entre las legislaciones locales de participación ciudadana, pues en algunos estados únicamente se norman lo relativo a procesos de consulta y referéndum, con distintos requisitos y procedimientos “existiendo casos en que las disposiciones más que alentar el uso de los mecanismos pareciera limitarlos” (Jiménez, 2018).

Como es de observarse, el desarrollo de la normatividad de participación ciudadana en México se muestra lento y débil en comparación con los instrumentos de transparencia y acceso a la información. El derecho a la participación ciudadana no se encuentra consagrado en la Constitución federal, ni en ninguna legislación de carácter nacional. Únicamente se observan algunos elementos en legislaciones específicas como la Ley de Planeación, la Ley de desarrollo social, la legislación de consulta de los pueblos indígenas, entre otras. Mientras que leyes que estén enfocadas en reconocer y regular la participación ciudadana en los asuntos públicos solo se encuentran en algunas entidades federativas y cuentan con diferencias considerables.

Ahora bien, los esfuerzos de transparencia y derecho de acceso a la información, que hacen de México un país modelo en cuanto a normatividad se refiere, se han concentrado en la importante tarea de modificar las rutinas y vencer las inercias burocráticas para la apertura de la información, introduciendo algunos elementos como el fomento de la cultura de la transparencia entre la población. No obstante, estos esfuerzos no se han orientado al desarrollo de un enfoque de transparencia que facilite y posibilite la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la gestión pública.

Aunado a ello, la normativa en materia de participación ciudadana en el orden federal se ha quedado notablemente rezagada, al no existir legislaciones de alcance nacional que reglamenten instrumentos y espacios de participación para la ciudadanía obligatorios para todas las entidades federativas. No obstante, como veremos a continuación, en el orden programático se han dado los primeros pasos en la importante tarea de vincular la transparencia y el acceso a la información con el desarrollo de la cultura cívica y la participación ciudadana.

Cabe mencionar que de acuerdo con distintas perspectivas académicas (López, 2017; Merino, 2006; Merino, 2008) la cuestión de la transparencia en México cuenta con el potencial de desarrollarse desde la perspectiva de políticas públicas, haciendo énfasis en desarrollar objetivos y estrategias para que la normatividad pueda orientarse al logro de resultados e impactos, tanto en la gestión pública, como en las maneras con las que cuentan los ciudadanos para relacionarse con sus gobiernos. De ahí la importancia del análisis programático que se presenta a continuación, pues permitirá reflexionar sobre los elementos necesarios para el desarrollo de políticas públicas de transparencia con enfoque de participación ciudadana.

6. El vínculo entre transparencia y participación ciudadana en la programación y estrategia nacional de transparencia mexicana de los próximos años

En lo que respecta a la elaboración de políticas y programas públicos de transparencia y acceso a la información, uno de los principales objetivos del establecimiento del Sistema Nacional de Transparencia es el de “coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos” (LGTAIP, 2015, artículo 28). Aunado a ello, se establece como uno de sus objetivos la aprobación, ejecución y evaluación de un Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la información PROTAI (2017 – 2023).

El PROTAI es el “es el instrumento rector de la política pública de transparencia y acceso a la información que de una manera dinámica, analítica y metódica identifica problemas y propone soluciones innovadoras concretas” (SNT, 2017). Este documento se realizó como un esfuerzo en el que intervinieron organizaciones de la sociedad civil, academia y los propios integrantes del Sistema, quienes a través de un proceso participativo, diseñaron y promovieron un documento que servirá de base para el establecimiento de una política pública transversal y políticas públicas específicas sobre los temas relacionados con la

transparencia, el derecho de acceso a la información, la rendición de cuentas, el gobierno abierto, entre otros.

La cuestión de la participación ciudadana, de acuerdo con este documento programático, se enmarca en la temática de gobierno abierto, pues se sostiene que la participación, junto con la innovación pública y la transparencia proactiva, son elementos fundamentales de la idea de apertura gubernamental. Al respecto, para la elaboración del diagnóstico se utilizó la Métrica de Gobierno Abierto, documento académico que da una muestra que en México se ha avanzado hacia la institucionalización de la transparencia, pero que existe una ausencia de herramientas y espacios para consolidar la participación ciudadana tanto en la toma de decisiones como en la gestión pública y en el desarrollo de políticas (CIDE, 2016)

Con este diagnóstico, el PROTAI propone acciones de coordinación para el fomento de la participación ciudadana en la gestión pública, considerando un enfoque de gobierno abierto y las perspectivas de derechos humanos e igualdad de género. Al respecto, el programa cuenta con un objetivo estratégico y objetivos específicos que se le desprenden, enunciados a continuación:

3.2 Fomentar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para fortalecer el enfoque de gobierno abierto [...]

3.2.2 Impulsar la ampliación de la participación y vinculación de la población y las organizaciones de la sociedad civil en procesos de toma de decisión [...]

3.2.4 Impulsar la creación de una estrategia nacional de participación ciudadana en procesos de toma de decisión [...] (SNT, 2017)

Por otro lado, el Programa considera algunos objetivos indispensables para fomentar y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, entre los que destacan:

2.1 Lograr el conocimiento del derecho de acceso a la información a distintos sectores de la población [...]

2.1.1 Impulsar progresivamente el desarrollo de un plan nacional de socialización, promoción y difusión del derecho de acceso a la información [...]

2.1.2 Generar y difundir productos comunicativos que [...] muestren los usos y utilidades del derecho de acceso a la información [...]

2.1.3 Generar acciones permanentes de formación de población usuaria, multiplicadora y gestora [...] (Sistema Nacional de Transparencia, 2017)

El PROTAI fue aprobado por el Sistema Nacional de Transparencia a finales de 2017 y entró en vigor en marzo de 2018, por lo que sus objetivos estratégicos se encuentran en una fase preliminar de implementación en la que aún es imposible conocer los resultados

e impactos que tendrán. Sin embargo, con estas disposiciones previstas en el programa, se cuenta con un marco que permitirá el establecimiento de políticas donde se vincule la transparencia y la participación ciudadana para fomentar el uso de la información pública generada y se contribuya al logro de instituciones democráticas tal y como se lo propone en sus objetivos la LGTAIP.

Ahora bien, en cuanto a la participación ciudadana el Instituto Nacional Electoral INE, es el máximo órgano en cuanto a la organización de elecciones y regulación de los partidos políticos en México, y cuenta con atribuciones para la difusión de la educación cívica y el fomento de la cultura democrática. De acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de 17 de enero de 2017, el cumplimiento de estas atribuciones se realiza por medio del desarrollo de programas de educación cívica y el establecimiento de convenios para la articulación de políticas nacionales para la promoción de la cultura democrática y la construcción de ciudadanía.

El INE también cuenta con una Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) 2017 - 2023, que es el máximo documento rector de la política de fomento de cultura cívica y la construcción de ciudadanía. La Estrategia, haciendo uso de distintos diagnósticos institucionales, identificó como problemática pública a resolver la debilidad de la cultura democrática en México, (INE, 2017). Uno de los elementos más relevantes en el diagnóstico de esta problemática es que identifica la cuestión de la información pública como fundamental, pues se afirma, en el marco de la sociedad informacional, es necesario que la ciudadanía cuente con el insumo de la información pública para participar activamente en el espacio público.

El diagnóstico reconoce que aún con los avances en el plano normativo sobre transparencia y derecho a la información, existen retos importantes para que el derecho sea ejercido efectivamente por la ciudadanía. Es por ello que hasta ahora, los esquemas institucionales de transparencia y acceso a la información representan herramientas que no se han aprovechado plenamente para lograr acciones de vigilancia gubernamental y de rendición de cuentas básicas para la vinculación entre gobierno y ciudadanía y la consolidación de instituciones democráticas (INE, 2017).

El núcleo duro de la Estrategia, es decir, la alternativa de solución a la problemática identificada, reconoce que la participación ciudadana es una pieza clave para reconstruir el espacio público en el contexto de una democracia. Por lo cual, el documento establece que es necesaria la construcción de "contextos de exigencias, desde los cuales se limite el uso discrecional del poder, se eleven los costos de las prácticas ilegales y se fomente la transparencia

y la rendición de cuentas” (INE, 2017: p. 89), como un elemento fundamental para el logro de una cultura cívica democrática y la construcción de ciudadanía.

En este sentido el objetivo general de la Estrategia es la búsqueda de la apropiación del espacio público por parte de la ciudadanía, a través de tres ejes elementales donde se le da un papel central a la información pública, pues el eje 1, titulado ‘Verdad’, correspondiente a la generación y difusión de información para que las personas conozcan su entorno y sus derechos. Dentro de este eje se distinguen tres líneas de acción, dos de las cuales se refieren a generar información para ejercer la ciudadanía y los derechos humanos en general. Y el tercero de ellos se enfoca en la “Apropiación del derecho a saber”, sin que se especifique claramente lo que se entiende como tal (INE, 2017).

Aún con la importancia de la información pública, y en específico el reconocimiento de la necesidad de la apropiación del derecho a saber de las personas para lograr el objetivo de la Estrategia, hasta ahora, la única acción realizada en el marco de esta línea de acción es un proyecto de divulgación de la cultura cívica, consistente en spots de televisión y materiales didácticos impresos y electrónicos para sensibilizar a los funcionarios públicos del INE y las personas que acuden módulos oficiales e itinerantes (INE, 2017a, pp. 53 -54). De manera que no existen actividades para lograr que efectivamente las personas se apropien del derecho a informarse y que utilicen la información para la participación, la vigilancia y la exigencia de cuentas.

Así pues y como se ha expuesto, México cuenta con dos instrumentos programáticos de alcance nacional vigentes en la actualidad, el PROTAI y la ENCÍVICA, en los cuales se vincula estrechamente la transparencia, el derecho de acceso a la información, con la cultura cívica y la participación ciudadana. El primero de ellos cuenta con elementos para la difusión y promoción del derecho a la información y la búsqueda de participación ciudadana, mientras que el segundo incluso se propone la apropiación del derecho a saber para generar una cultura política participativa entre los mexicanos.

Ahora bien, ambos instrumentos se encuentran en sus primeras etapas de implementación, por lo que aún no es posible observar productos o resultados de sus acciones. Sin embargo, es necesario llamar la atención en la colaboración que debe existir en las autoridades nacionales en materia de transparencia y acceso a la información, el Sistema Nacional de Transparencia SNT y el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información INAI; y por otro lado, el Instituto Nacional Electoral INE como órgano responsable del desarrollo de la cultura cívica.

La coordinación entre ambos programas resulta fundamental para el logro de objetivos conjuntos y sobre todo, para lograr una vinculación más estrecha entre los esfuerzos sobre transparencia y derecho a la información con la cuestión cívica. Esta situación cobra especial relevancia para el desarrollo del enfoque de gobierno abierto, mismo que se encuentra implementando en la escala federal y local en México, derivado de sus compromisos por ser miembro fundador de la Alianza por el Gobierno Abierto AGA. De manera que sea posible que se implementen acciones para hacer uso de la información pública generada y los espacios y herramientas participativas, que tiendan hacia la modificación en las formas de gestionar los asuntos públicos, la colaboración y la co creación de soluciones.

7. Reflexiones finales, hacia un modelo de transparencia basado en la cultura cívica y la participación ciudadana

Desde los antecedentes en la teoría política liberal, las discusiones conceptuales sobre transparencia han puesto especial atención en el elemento fundamental de la ciudadanía informada y participativa, como contraparte a los esfuerzos por transparentar las acciones y procesos de los gobiernos. Un esquema de transparencia sin ciudadanos activos que utilicen la información pública para vigilar el poder político, exigir cuentas y participar activamente en los asuntos públicos, se quedará corto para el logro de instituciones democráticas acordes a la nueva realidad del siglo XXI.

El caso de México resulta emblemático y de especial interés para los estudiosos de la transparencia, la participación ciudadana y el gobierno abierto pues nos muestra que, aunque se avance de forma determinante en garantizar el derecho de todas las personas a acceder a información en manos de los gobiernos, y de transparentar las acciones de las administraciones públicas a través de publicación de información de forma rutinaria, el elemento de la cultura cívica y la participación ciudadana resulta un pilar fundamental que no debe descuidarse.

Mientras no se ponga atención en el empoderamiento de la ciudadanía para que utilice los datos públicos que se generan por los gobiernos, cuestione las decisiones y exija mejores resultados a sus representantes, difícilmente se podrá transitar hacia un modelo que modifique la forma de gestionar lo público y resolver los problemas, que se propone la idea de gobierno abierto y nos tendremos que conformar con un cambio en los discursos y rutinas para legitimar las acciones de gobierno que continuarán con las mismas prácticas que provocan recelo y desconfianza entre la ciudadanía.

Es por ello que se debe poner énfasis en utilizar los marcos normativos y programáticos desarrollados para el diseño de políticas públicas, participativas y evaluables, con las cuales podamos contar con evidencia de que las estrategias y herramientas en verdad están dirigiéndonos a contar con instituciones democráticas que sirvan para beneficio de todas las personas, con especial énfasis en las minorías y grupos desprotegidos de la población, y no solo a los intereses económicos y políticos de los grupos dominantes.

Bibliografía

- Access Info Europe, Centre for Law and Democracy, (2016). "Índice Global del Derecho a la Información." Disponible en www.rti-rating.org/
- Ackerman, John e Irma Sandoval (2005). "Leyes de acceso a la información en el mundo." Cuadernos de Transparencia no. 7. IFAI.
- Aguilar Rivera, José Antonio (2006). Transparencia y democracia: claves para un concierto, Cuadernos de Transparencia 10, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Alarcón, Víctor (2002). "Leyes de Participación Ciudadana en México. Un acercamiento comparado", en: Bóxer, Judith et al., Democracia y Formación Ciudadana, México, IEDF, Colección Sinergia, No.2.
- Bovens, Mark (2002). "Information Rights: Citizenship in the Information Society." 10 J.POL. PHIL.
- Carbonell, Miguel (2008). "El régimen constitucional de la transparencia". México, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM.
- Castells, Manuel (1997). "Vol. I. La sociedad red." Madrid, Alianza Editorial.
- Cejudo, Guillermo et al. (2012). La política de transparencia en México: instituciones, logros y desafíos, México, CIDE.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE (2016) "Métrica del Gobierno abierto". Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE - Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información INAI. México.
- Corporación Latinobarómetro (2017). "Informe 2017". Buenos Aires, Argentina.
- Emmerich, Gustavo (2005). "Democracia, ciudadanía y transparencia". En Carlos Elizondo, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón et al. Democracia y transparencia, 13-40. México: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Etzioni, Amitai (2010), 'Is transparency the best disinfectant?', Journal of Political Philosophy, 18 (4), 389-404.
- Fox, Jonathan (2008). "Transparencia y rendición de cuentas". En Ackerman, John (coord.). Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Siglo XXI editores. México.
- Fox, Jonathan y Libby Haight (2007). "Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica" en FUNDAR, Derecho a Saber. Balance y Perspectivas Cívicas. Consultado en: <http://goo.gl/8sDHuJ>
- Guerrero Gutiérrez, Eduardo (2008). "Para entender la transparencia". México, Nostra ediciones.
- Hood, Christopher y Heald, David (eds.) (2006). "Transparency. The Key to Better Governance?," Oxford, Oxford University Press.
- Instituto Nacional Electoral (2017). "Estrategia Nacional de Cultura Cívica, ENCCÍVICA 2017 – 2023." México.

- Instituto Nacional Electoral (2017a). "Plan inicial de implementación 2017, Estrategia Nacional de Cultura Cívica, ENCCÍVICA 2017 – 2023." México.
- Jiménez González Ricardo Joel (Coord.) (2018). "Gobierno Abierto en México: Balance y retos de los procesos locales". Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. México, 2018. Disponible en línea en: <https://bit.ly/2FV6PA6>
- López Ayllón, Sergio (2017). "La transparencia gubernamental." En Cien ensayos para el centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 2: Estudios jurídicos. Gerardo Esquivel (coord.) IJ UNAM, México.
- Luna Pla, Issa (2009). "Movimiento social del derecho de acceso a la información en México. Instituto de Investigaciones Jurídicas." UNAM. México.
- _____ (2011). "The social focus of public information". Voices of Mexico.
- Mariñez Navarro, Freddy (2013). "¿Qué transparencia requiere el Gobierno Abierto?". Revista de Gestión Pública. Volumen II número 2, julio - diciembre de 2013. pp. 303 - 333
- Mendel, Toby (2008). "Libertad de Información: Comparación Jurídica." UNESCO. París.
- Meijer, Albert (2015). Government Transparency in Historical Perspective: From the Ancient Regime to Open Data in the Netherlands. *International Journal of Public Administration* 38:3, 189-199
- Merino, Mauricio (Coord.), (2005). Transparencia: libros, autores e ideas. ifai-CIDE. México.
- _____ (2015). "México: La batalla contra la corrupción (Una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)". Wilson Center, Mexico Institute.
- _____ (2008). "La transparencia como política pública." En En Ackerman, John (coord.). Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho. Siglo XXI editores. México, 2008.
- _____ (2006). "Muchas políticas un solo derecho" en Sergio López (Coord.) Democracia, transparencia y Constitución, UNAM - IFAI, México, 2006.
- Oliver, Richard W. (2004) "What is transparency?" New York: McGraw Hill.
- Piotrowski, S. J. (2007). Governmental transparency in the path of administrative reform. Albany: State University of New York Press.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (2004). "Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política". Cuadernos de Transparencia 4, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Sandoval Ballesteros, Irma E (2013). "Hacia un proyecto "democrático-expansivo" de transparencia." Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. 58 No. 219.
- Serrano Rodríguez, Azucena (2015). "La participación ciudadana en México". Estudios políticos. (Méx.) no.34 enero /abril 2015.
- Sistema Nacional de Transparencia (2017). Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la información PROTAI 2017 - 2021. Disponible en línea en: <https://bit.ly/2ljp5AF>
- Sommano, Ma. Fernanda y Fernando Nieto (2015). "Ciudadanía en México ¿Ciudadanía Activa?" Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía. INE – COLMEX.
- Ugalde, Luis Carlos (2016). "La democracia interactiva posible en México" en Issa Luna Pla y Antonio Bojórquez Pereznieto (coords) Gobierno Abierto, el valor social de la información pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- _____ (2017). "La negociación política de la Ley 3 de 3. Primera experiencia exitosa de una iniciativa ciudadana". Integralia consultores - Instituto Tecnológico de Monterrey. México.

Notas

1. Por sociedad informacional, se entiende aquella cuyas relaciones económicas, políticas y sociales están basadas en la producción de información y herramientas para su distribución, con el uso de dispositivos digitales micro usados de forma cotidiana (Castells, 1997).
2. El artículo sexto constitucional establece que: “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”. Para el efecto, a lo largo de 8 fracciones se indican las bases específicas como el principio de máxima publicidad para la información de cualquier entidad que ejerza recursos públicos en todo el país, la obligación de documentar todo los actos derivados del ejercicio de sus funciones, la autonomía de los organismos garantes del derecho, la base para el establecimiento de sanciones, entre otros.
3. El Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es la instancia de coordinación, conformada por los organismos garantes del derecho a la información (31 institutos locales y el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información INAI), la Auditoría Superior de la Federación ASF, el Archivo General de la Nación AGN y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía INEGI.