

EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO (2001-2021)

*THE HUMAN RIGHT OF ACCESS TO INFORMATION
IN THE TRANSPARENCY POLICY OF THE FEDERAL PUBLIC
ADMINISTRATION IN MEXICO (2001-2021)*



*Arturo Miguel Chípuli Castillo**

RESUMEN. El derecho de acceso a la información pública, en el contexto del derecho internacional de los derechos humanos, se encuentra conformado por múltiples subderechos y obligaciones estatales. Tomando en consideración tales elementos, en el presente trabajo se estudia el grado de incidencia de seis categorías del estándar internacional sobre el citado derecho en el diseño de las políticas de transparencia implementadas para la Administración Pública Federal en el periodo 2001-2021. La hipótesis que se plantea es que, pese a orientarse a la transparencia y el acceso a la información, las políticas en estudio no observan la mayoría de las obligaciones internacionales previstas.

PALABRAS CLAVE. Acceso a la información, política de transparencia, derechos humanos, transparencia en México, transparencia 2001-2021.

ABSTRACT. *The human right of access to public information, in the context of the Human Rights International Law, is made up of multiple sub-rights and state obligations. Based on these elements, the present text studies the degree of incidence of six categories of the standard in the design of the transparency policies implemented for the Federal Public Administration in the period 2001-2021. Our hypothesis is that, despite being orient-*

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana.



Estudios en Derecho a la Información se distribuye bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-SinDerivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Revista Estudios en Derecho a la Información,
núm. 14, julio-diciembre de 2022, pp. 5-27.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional, IIJ-UNAM.*

ARTURO MIGUEL CHÍPULI CASTILLO

ed towards transparency and access to information, the policies don't comply with most of the international obligations foreseen.

KEYWORDS. Access to Information, transparency policy, human rights, transparency in Mexico, transparency 2001-2021

6

I. INTRODUCCIÓN

- En México, el derecho de acceso a la información fue reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la última parte del artículo 6o. constitucional en 1977 como parte de las modificaciones de la llamada “reforma política” de ese año. Su incorporación en el texto constitucional, si bien fue relevante, quedó supeditada al marco de prerrogativas de los partidos políticos y de la difusión de sus propuestas en los medios de comunicación. Fue hasta veinticinco años después, en 2002 que se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con la cual se establecieron obligaciones estatales para su garantía efectiva como derecho humano.

Derivado de lo anterior, y a partir del citado periodo, la administración pública federal (APF) se empeñó en realizar acciones de modernización, transparencia y combate a la corrupción que llevaron al desarrollo de programas de política pública que buscaron el logro de tales objetivos. Particularmente, en el periodo comprendido entre los años 2001 y 2021, se diseñaron políticas de transparencia para la APF, las cuales contemplaron objetivos específicos en materia de acceso a la información. Con base en lo cual, en el presente trabajo nos preguntamos: ¿cuál fue el grado de incidencia de las obligaciones consagradas por el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) para el derecho de acceso a la información pública en el diseño de tales programas?

El argumento principal a la pregunta planteada es que, pese a orientarse a la transparencia y al acceso a la información, las políticas en estudio no observan la mayoría de las obligaciones previstas por el DIDH para el derecho de acceso a la información pública. En este tenor, el documento se divide en cuatro apartados: el primero aborda lo relativo al derecho humano de acceso a la información pública en el DIDH, así como las obligaciones que le son propias conforme al mismo. El segundo analiza de forma general las políticas de transparencia, diseñadas e implementadas en el periodo 2001-2021. En el tercero se construyó una matriz de indicadores a través de la cual se ana-

liza el cumplimiento/incumplimiento de seis obligaciones del derecho en estudio en el diseño de los programas de política pública. Finalmente, en el último apartado, se presentan los resultados de la evaluación a los programas en estudio.

II. METODOLOGÍA

7

En este sentido, y para lograr lo antes planteado, se procedió a la construcción del estándar internacional sobre el derecho de acceso a la información pública, mediante la identificación de los subderechos que lo integran, así como de sus respectivas obligaciones, las cuales se encuentran contenidas en las diversas fuentes de *hard* y *soft law* del DIDH. Con base en lo anterior, se construyó una batería de subderechos, de los cuales se seleccionaron seis como unidades de análisis: *a) transparencia pasiva, b) transparencia activa, c) producción y captura de información, d) cultura de la transparencia, e) implementación adecuada, y e) protección de denunciantes (whistle blowers)*.¹

Posteriormente, se analizó el contenido de los objetivos, estrategias y líneas de acción de cuatro políticas de transparencia, con la finalidad de dilucidar los rubros vinculados con el derecho a la información. Una vez hecho lo anterior, se examinó el diseño de los citados programas de política pública, a fin de determinar el grado de cumplimiento/incumplimiento de las obligaciones internacionales de los subderechos seleccionados, calificando la incidencia del DIDH mediante una escala de cuatro niveles, donde cada componente puede tener una calificación máxima de 3 y mínima de 0 (el incumplimiento total se califica con 0, y el cumplimiento total de las obligaciones con 3).²

Por último, para la calificación final de los programas, se construyó una escala de cuatro niveles que parte de la suma del puntaje total de cada una de las seis categorías analizadas, y de lo cual se desprenden los siguientes criterios para evaluar el cumplimiento del estándar del derecho a la información

¹ Se dejaron fuera los componentes de recurso administrativo y judicial, así como adecuación normativa, las cuales se desarrollan a través de mecanismos legislativos de exigibilidad de los derechos humanos y no propiamente mediante políticas públicas. En este caso, mediante la legislación reglamentaria del derecho de acceso a la información.

² Para efectos del presente trabajo, el estándar construido funge como una *checklist* que permite observar si las acciones, objetivos y estrategias de los programas fueron desarrolladas en armonía con las obligaciones del derecho humano en estudio. Si bien la sola presencia de estos elementos no implica un enfoque de derechos humanos en las políticas de transparencia, sí permite advertir de forma general si se tomaron en consideración al momento de diseñarlas.

ARTURO MIGUEL CHÍPULI CASTILLO

en el diseño de las políticas públicas en estudio: cumplimiento alto (13 a 18 puntos), medio (7 a 12 puntos), bajo (1 a 6 puntos) y nulo (0 puntos).

III. EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

- 8 A finales del siglo XVIII se impuso la idea de que los gobiernos representativos requerían de la libertad de opinión pública política, a través de la cual los gobernados tenían la posibilidad de poder formar y manifestar libremente sus opiniones políticas. Para estar en posibilidad de ello se requerían de dos condiciones: la libertad de expresión y el acceso a la información (Manin, 1995: 23-24). El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano que tienen las personas para “acceder a la información que está en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública” (Negro, 2014: 64), y que se manifiesta a través de la posibilidad que tienen para expresar, difundir o comunicar todo tipo de ideas, informaciones u opiniones (dimensión individual), o para recibir, buscar y acceder a todo tipo de expresiones, informaciones u opiniones (dimensión social) (Nash, 2013: 10). Derivado de lo cual, este derecho cobra relevancia en tanto constituye un prerequisito para forjar las opiniones en materia política de los gobernados, estableciéndose como una herramienta útil para la construcción de la ciudadanía, el funcionamiento y la preservación del sistema democrático (en tanto la información pública es esencial para abrir y profundizar mecanismos y espacios de participación popular directa, que permiten informar a la ciudadanía sobre las acciones de gobierno que se adoptan en ejercicio de la acción política) (Rossi y Moro, 2014: 83), así como para la protección de los derechos humanos, la prevención de abusos por parte del Estado y para luchar contra la corrupción y el secretismo (CIDH, 2012: X).

Dada la relevancia que tiene, tanto para la democracia como para la vigencia plena de los derechos humanos (DDHH), el DIDH ha enfatizado la necesidad de incorporar al derecho de acceso a la información pública a sus fuentes, desarrollando de forma progresiva sus alcances y contenido. En 1946, y tomando como base la libertad de expresión, la “libertad de información” fue reconocida por la Organización de las Naciones Unidas como un derecho humano fundamental y la piedra de toque de todas las libertades, de ahí que los artículos 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecieran que la libertad de expresión incluía no sólo el derecho de todo hombre a difundir sus ideas y opiniones, sino también el derecho a investigarlas y recibirlas sin lí-

mitación de fronteras y por cualquier medio. De forma similar, en el contexto de los Estados americanos, se adoptó en 1948 la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la cual contempló en su artículo IV el derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio, y posteriormente, en 1969 se suscribió la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la cual en su numeral décimo tercero expresó el derecho a la información que tiene toda persona. Particularmente, en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos es menester resaltar uno de los avances más importantes en torno al derecho de acceso a la información pública: la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*. En la citada sentencia del 19 de septiembre de 2006, la Corte acogió varios de los alegatos señalados por la CIDH, e incorporó a la misma diversos estándares que se venían desarrollando tanto por la Relatoría para la Libertad de Expresión como por otros órganos, tanto del sistema universal de derechos humanos como de algunos otros órganos regionales de protección de los derechos humanos. De esta manera, con la referida sentencia, por primera vez un tribunal internacional reconoció expresamente que el derecho de acceso a la información es un derecho humano autónomo, con su propio marco de obligaciones estatales. Con lo cual se inició un proceso progresivo respecto de la construcción del estándar internacional del derecho de acceso a la información pública y a sus obligaciones establecidas en el DIDH.

Con base en lo anterior, la construcción internacional del derecho humano de acceso a la información pública ha tenido una evolución no sólo a través de fuentes vinculantes (*hard law*), sino también a través de fuentes no vinculantes (*soft law*), donde se describen de forma puntual los componentes y las obligaciones encomendadas a los Estados para la adecuada garantía de este derecho. Los derechos humanos, nos dicen Serrano y Vázquez (2013: 75), están constituidos por múltiples componentes o atributos, los cuales pueden denominarse “subderechos”. Estos se definen como “los factores integrantes de cada uno de los derechos humanos, algunos puntualmente precisados en los tratados y, otros, fruto del desarrollo del *corpus iuris*” (Serrano y Vázquez, 2013: 54). Estos subderechos, a su vez, se encuentran integrados por diversas obligaciones, las cuales representan el mapa que permite ubicar las conductas exigibles con relación a un derecho humano (Serrano y Vázquez, 2013: 49), las cuales pueden ser de distintas naturalezas. Sin embargo, para efectos del presente análisis, nos basaremos en dos tipos específicos: las obligaciones generales y los elementos institucionales.

Las obligaciones generales abarcan cuatro obligaciones: respetar, proteger, garantizar y promover (Serrano y Vázquez, 2013: 59-60). La primera obligación

ARTURO MIGUEL CHÍPULI CASTILLO

(respetar) es la más básica e inmediata ya que se cumple mediante abstenciones y, *contrario sensu*, se incumple por acciones, es decir, la obligación consiste en no interferir o poner en peligro los derechos. Por su parte, la obligación de proteger constituye una conducta de carácter positivo para la creación del marco jurídico y las instituciones necesarias para prevenir las violaciones, y en su caso, hacer exigibles los derechos frente a la conculcación de los mismos.

Respecto de la obligación de garantía, esta tiene por objetivo mantener el disfrute de un derecho humano y mejorarlo, de ahí que se trate de una obligación positiva que organice el aparato estatal y asegure la capacidad de disfrute del derecho mediante la remoción de obstáculos y provisión de recursos.

- Finalmente, la obligación de promover implica el suministro de información sobre los derechos, su ejercicio y exigibilidad, así como las tareas de sensibilización necesarias para que las personas los respeten y los promuevan (Serrano y Vázquez, 2013: 61-81). Al respecto, y tomando en consideración los diversos componentes del derecho de acceso a la información pública, la CIDH ha señalado que sus obligaciones son principalmente de garantía y de protección (CIDH, 2012: párr. 25).

Por su parte, los elementos institucionales se definen como las obligaciones que construyen la acción gubernamental al momento de diseñar la aplicación de los derechos, y que son fundamentales para la realización del mismo (Serrano y Vázquez, 2013: 83-84). Se dividen en: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. La disponibilidad implica garantizar la suficiencia de los servicios, instalaciones, mecanismos, procedimientos o cualquier otro medio por el cual se materializa un derecho para toda la población. La accesibilidad involucra la forma de asegurar que los medios por los cuales se materializa un derecho se encuentren al alcance de todos, sin discriminación, y con las posibilidades geográficas y económicas de acceder a ellos. La aceptabilidad refiere que el medio y los contenidos para materializar el derecho sean aceptados por las personas a quienes van dirigidos, lo que conlleva el reconocimiento de especificidades y, consecuentemente, la flexibilidad para modificarlos u adaptarlos. Por último, la calidad implica que los medios y contenidos por los cuales se materializa un derecho aseguren los requerimientos y propiedades necesarios para cumplir con su función (Serrano y Vázquez, 2013: 84-89).

Derivado de lo anterior, y conforme a lo señalado por el sistema interamericano de derechos humanos, del cual México forma parte, los componentes que integran al derecho de acceso a la información pública son las siguientes:

TABLA I.

COMPONENTES DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

A) Transparencia pasiva	Garantizar la existencia de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información (<i>Caso Claude Reyes y otros vs. Chile</i> : 62, <i>Caso Gomes Lund y otros vs. Brasil</i> : 86, y CIDH, 2012: 9).
B) Transparencia activa	Garantizar la existencia de información de interés público de forma oficiosa (OEA, 2004, párr. 2, y CIDH, 2012: 12).
C) Derecho a un recurso administrativo y judicial	Garantizar la existencia de dos tipos de recursos: i) Uno de naturaleza administrativa que sea adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información (<i>Caso Claude Reyes y otros vs. Chile</i> : 62, y CIDH, 2012: 9). ii) Otro, de naturaleza judicial, que sea idóneo y efectivo que permita controvertir las decisiones de los funcionarios públicos que niegan el derecho de acceso a una determinada información o que omiten dar respuesta a la solicitud (<i>Caso Claude Reyes y otros vs. Chile</i> : 62, y CIDH, 2012: 11).
E) Obligación de capturar y producir información	Garantizar la producción y/o captura de información necesaria para el cumplimiento de los deberes de las entidades públicas. Esto implica la producción de información estadística desagregada, bases de datos e indicadores de evaluación (CIDH, 2012: 14 y OEA, 2008: Resolutivo 10).
F) Derecho a una cultura de la transparencia	Promover, en un plazo razonable, entre el público en general, la existencia y modos de ejercicio del derecho a la información. Esto a través de la adopción de medidas y programas que aumenten la importancia en el público sobre este derecho (CIDH, 2012: 14 y OEA, 2008: principio 10).
G) Implementación adecuada	i) Garantizar la existencia de normas, políticas y prácticas que permitan gestionar, conservar y administrar adecuadamente la información (CIDH, 2012: 15 y OEA, 2004: párr. 9). ii) Garantizar una política sistemática de entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho (<i>Caso Claude Reyes y otros vs. Chile</i> : 62, CIDH, 2012: 15).

11

●
○
●

ARTURO MIGUEL CHÍPULI CASTILLO

12

●
○
●

H) Adecuación Normativa	Garantizar un ordenamiento jurídico interno acorde a los estándares internacionales. Esto conlleva tres cuestiones particulares: <i>i)</i> Implementar un marco jurídico adecuado, <i>ii)</i> remover obstáculos legales y/o administrativos, <i>iii)</i> promover la implementación del derecho de acceso a la información dentro de todas las entidades y autoridades; y <i>iv)</i> adoptar una política favorable al pleno ejercicio del derecho (CIDH, 2012: 16).
I) Protección de denunciantes (<i>whistleblowers</i>)	Proteger a los denunciantes de irregularidades frente a sanciones legales, administrativas o laborales (OEA, 2004, párr. 13), así como a la imposición de normativas que prohíban o limiten la divulgación de información.

FUENTE: elaboración propia con base en Chípuli (2019: 53-55).

Como puede advertirse, los subderechos que integran al derecho humano en estudio son diversos y refieren un conjunto amplio de obligaciones que deben ser observadas por los Estados ya sea en la legislación, la actividad jurisdiccional o administrativa, o en las políticas públicas. Estas últimas, como se verá más adelante, se asumen como mecanismos de exigibilidad de los derechos humanos, las cuales permiten materializar su contenido a través de programas, acciones y estrategias específicas.

IV. LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (2001-2021)

1. Administración pública, transparencia y acceso a la información

Como ya se señaló, el derecho de acceso a la información fue institucionalizado en el texto constitucional mexicano desde 1977, y posteriormente reglamentado en el año 2002. Aunque el desarrollo legislativo de la transparencia y del acceso a la información pública representó un paso importante en la garantía de dicho derecho humano, su ejercicio efectivo ha quedado sujeto a cuestiones de carácter organizacional. La transparencia, al no constituir una “condición natural” de las instancias gubernamentales, usualmente ha sido vista como un problema o una carga de trabajo adicional para ellas (Vergara, 2008: 5 y 6), de donde se desprenden retos y obstáculos importantes para su desarrollo al interior de las instituciones públicas. Por lo cual, y una vez promulgada la legislación en la materia, ha resultado necesario diseñar, implementar y gestionar las políticas de transparencia que permitan materializar

sus objetivos. Estas políticas, afirma Rodolfo Vergara (2008: 9), son necesarias para que las organizaciones del Estado plasmen dentro de sus rutinas y procedimientos las prácticas de transparencia, así como todo el conjunto de valores relacionados con las mismas y que influyen cotidianamente en los comportamientos organizacionales de los actores de todos los niveles.

Aunado a lo anterior, y dado que las políticas públicas en materia de transparencia y acceso a la información en el gobierno son la vía para generar las dinámicas organizacionales, a corto, mediano y largo plazo, necesarias para encauzar los compromisos adquiridos en la materia, resulta relevante que las mismas incluyan, dentro de todo su ciclo, un enfoque de derechos humanos. Este enfoque representa un aporte de carácter sustantivo para los contenidos de las políticas públicas que pone énfasis, tanto en las obligaciones estatales descritas en las fuentes del DIDH, las cuales sirven como directrices de contenido; como en una serie de elementos transversales (igualdad, participación, coordinación interinstitucional, entre otros) los cuales deben permear en el diseño e implementación de las políticas públicas (Vázquez y Delaplace, 2011: 44). De tal forma que las políticas públicas se vislumbran como medios de satisfacción de derechos, y no sólo como mecanismos para la solución de problemas y demandas insatisfechas (Salazar, 2014: 146), reconociendo a las personas como titulares de derechos, empoderándolas para exigir o demandar acciones concretas del Estado, a través de un marco de obligaciones consagradas por el DIDH.

Pese a lo anterior, el desarrollo de políticas públicas de transparencia y acceso a la información pública en el ámbito de la administración pública en México han redundado en el diseño e implementación de políticas “ciegas” a los derechos humanos. De hecho, la inclusión de estos tópicos se dio en el contexto del proceso para el mejoramiento y modernización de la APF, cuando los procesos de liberalización política comenzaron a rendir frutos y se activaron (medianamente) los pesos y contrapesos de un régimen democrático, cuando los incentivos políticos del pluralismo electoral y la necesidad de responder a exigencias ciudadanas por transparencia y rendición de cuentas motivaron una serie de cambios legislativos con incidencia directa en el quehacer gubernamental (Maldonado, 2014: 1), lo que derivó en el establecimiento de programas enfocados en el desarrollo de capacidades institucionales vinculadas con la transparencia pero que no observan a cabalidad las obligaciones establecidas por el DIDH a los Estados en materia de acceso a la información pública.

En virtud de lo anterior, y dado que la transparencia en la APF empieza a ser incluida en la agenda pública a inicios del siglo XXI en México y con ello comenzó un proceso de construcción de política en este rubro, en las siguien-



ARTURO MIGUEL CHÍPULI CASTILLO

tes líneas se desarrolla una visión general de los programas de transparencia de la administración pública federal que fueron implementados durante el periodo 2001-2021.³

2. *El Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006)*

14

El 22 de abril de 2002 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (PNCCFTDA), cuyo objeto general fue organizar los esfuerzos gubernamentales para transformar a la APF en una organización moderna orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la población, a través de la búsqueda de la eficacia, eficiencia, honestidad, rendición de cuentas, participación activa de la población, y la prevención y sanción de la corrupción en las instituciones públicas (PNCCFTDA, 2002: 1-3). Los elementos antes señalados son la base para una serie de intervenciones contenidas dentro del programa, el cual se encuentra estructurado por 5 objetivos, 10 líneas estratégicas y 33 líneas de acción y proyectos: 1) prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública (3 líneas estratégicas y 10 líneas de acción), 2) controlar y detectar prácticas de corrupción (2 líneas estratégicas y 5 líneas de acción), 3) sancionar las prácticas de corrupción e impunidad (1 línea estratégica y 2 líneas de acción), 4) dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad (3 líneas estratégicas y 14 líneas de acción) y 5) administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal (1 línea estratégica y 2 líneas de acción).

Como puede advertirse, el programa contempla un conjunto de acciones enfocadas en el combate a la corrupción, la mejora administrativa y la transparencia. Particularmente, en este último rubro, llama la atención que uno de sus objetivos fue impulsar el desarrollo de una Ley para el Acceso a la Información Gubernamental (acción 4.1.1), la cual permitiera que la ciudadanía accediera a la información en poder de los órganos públicos.

³ Sin embargo, resulta necesario hacer patente que, por la extensión de los mismos, no será posible entrar a detalles respecto de las particularidades de cada uno, así como de sus vínculos con la política nacional anticorrupción.

3. *El Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012)*

Más adelante, durante el periodo sexenal 2006-2012, el gobierno federal presentó tres programas que constituirían la política pública de modernización del Estado: el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública (2008-2012), el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012) y el Programa de Mediano Plazo (2009-2012). De los citados programas, el segundo se enfocaría en el desarrollo de una política anticorrupción en la APF, la cual contemplaría medidas en materia de acceso a la información pública. Sus objetivos específicos fueron:

15

-
-
-

TABLA 2.
OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PNRCTCC

Objetivo	Líneas estratégicas y de acción
1) Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas.	6 líneas estratégicas y 20 líneas de acción
2) Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones.	4 líneas estratégicas y 19 líneas de acción
3) Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública.	4 líneas estratégicas y 17 líneas de acción
4) Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad.	3 líneas estratégicas y 7 líneas de acción
5) Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal.	4 líneas estratégicas y 17 líneas de acción
6) Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales.	6 líneas estratégicas y 26 líneas de acción

FUENTE: elaboración propia.

ARTURO MIGUEL CHÍPULI CASTILLO

Entre sus principales aportes se destacaron: la implementación de una política de transparencia, con énfasis en la consolidación de la información socialmente útil, la elaboración del Código de Ética de la Administración Pública Federal, la reformulación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la elaboración de los códigos de conducta de cada dependencia y el diseño de un curso de cultura de la legalidad, el rediseño del sistema de Contrataciones Pùblicas Electrónicas (Compranet), la creación de programas para promover la lucha contra la corrupción en el sector privado, y la divulgación de herramientas de soporte para el control interno (Quintanilla, 2010: 79).

- 16
- -
 - 4. *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018)*

En el periodo 2013-2018, se implementó el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM), el cual constituyó un programa de política pública *macro* de corte transversal que consideró un conjunto de objetivos, estrategias y acciones encaminadas a impulsar una administración pública eficiente, eficaz, innovadora y transparente, orientada a resultados y bajo los principios del gobierno abierto, así como con la capacidad tecnológica que permita la cercanía con los gobernados a través de las tecnologías de la informática y la comunicación (PGCM, 2013). Para tales efectos, el programa se conformó por 5 objetivos generales, 28 estrategias y 209 líneas de acción:

TABLA 3.
OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PGCM

Objetivo	Líneas estratégicas y de acción
1) Impulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas en la administración pública federal.	7 líneas estratégicas y 57 líneas de acción
2) Fortalecer el presupuesto basado en resultados de la APF.	5 líneas estratégicas y 32 líneas de acción
3) Optimizar el uso de los recursos de la APF.	4 líneas estratégicas y 22 líneas de acción
4) Mejorar la gestión pública gubernamental en la APF.	5 líneas estratégicas y 36 líneas de acción

5) Establecer una estrategia digital nacional que acelere la inserción de México en la sociedad de la información y del conocimiento.

7 líneas estratégicas
y 62 líneas de acción

FUENTE: elaboración propia.

Lo destacable del PGCM es que conjunta una serie de herramientas utilizadas en programas anteriores para impulsar la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y la optimización de recursos. En este sentido, la virtud más notable del programa es su búsqueda de integración, transparencia y exigibilidad del compromiso asumido a través de la adopción explícita de indicadores robustos, creíbles y verificables; la asignación de responsables directos, y el establecimiento de metas a partir de una línea base (Maldonado, 2014: 8).

5. *La Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (2021-2024)*

Finalmente, el 30 de junio de 2021, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024. La citada política tiene por objeto establecer un conjunto de disposiciones administrativas destinadas a la conducción de las entidades y órganos de la APF en tres áreas específicas: la transparencia, el gobierno abierto y los datos abiertos, los cuales constituyen “condiciones indispensables para que el pueblo conozca el quehacer gubernamental y se le facilite involucrarse en las decisiones que el gobierno realiza y que le afectan” (PTGADAAFP, 2021: 2). Derivado de lo anterior, la política asume como fines: la transparencia democrática expansiva en la APF, la credibilidad y legitimidad del gobierno, y la rendición de cuentas adecuada, de los cuales se desprenden tres ejes estratégicos y un conjunto de prioridades:

17

-
-
-

ARTURO MIGUEL CHÍPULI CASTILLO

TABLA 4.
EJES Y PRIORIDADES DEL PTGADAAPF

Eje	Prioridades	Acciones
18 ● ○ ●	Eje 1. Fortalecer la transparencia en la gestión pública.	Prioridad 1. Ciudadanizar la información pública que generen las instituciones a fin de que sea sencilla, amigable, con lenguaje ciudadano y que favorezca el escrutinio de la función pública.
		Prioridad 2. Fomentar acciones de transparencia proactiva que promuevan la generación de conocimiento público útil.
		Prioridad 3. Consolidar una cultura de transparencia democrática expansiva en la APF, y acabar con la transparencia burocrática y de relaciones públicas.
	Eje 2. Promover un gobierno abierto	Prioridad 4. Impulsar la implementación de modelos de gobierno abierto en las instituciones.
		Prioridad 5. Fortalecer la participación de las instituciones en los compromisos de la Alianza para el Gobierno Abierto.
	Eje 3. Impulsar el uso de datos abiertos	Prioridad 6. Implementar procesos de apertura de datos abiertos que sean de mayor interés o relevancia para la población, con la finalidad de contribuir al bienestar social.

FUENTE: elaboración propia

La implementación de las acciones queda a cargo de la Secretaría de la Función Pública a través de su Unidad de Transparencia y Políticas Anticorrupción, la cual tendrá que dar seguimiento y evaluar a todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como interpretar, y en su caso, resolver las dudas con relación a las cuestiones no previstas en el documento (PTGADAAPF, 2021: 8 y 9).

Como puede apreciarse, en el periodo de estudio, las políticas de transparencia han contemplado objetivos, estrategias y acciones muy diversas, entre las cuales se contemplan esfuerzos hacia la rendición de cuentas, el combate a la corrupción, la modernización de la administración pública y el gobierno abierto. En este sentido, un factor común, al menos en el discurso, es el énfasis puesto en mejorar las capacidades institucionales hacia la apertura de la administración pública federal, lo cual sirvió de base para establecer prioridades en torno a la transparencia. Al respecto, en el siguiente apartado se analiza

za si los programas antes citados fueron diseñados con base en los estándares internacionales del derecho humano de acceso a la información pública.

V. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA: UNA REVISIÓN DESDE EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

19

Como se abordó en el apartado tres, el derecho humano de acceso a la información pública se compone por un conjunto significativo de subderechos, los cuales, a su vez, se encuentran integrados por diversas obligaciones. En este sentido, en la tabla 5 se evalúan las políticas de transparencia —en estudio—, a la luz de las obligaciones generales que integran los componentes del derecho de acceso a la información —primera columna—, así como de sus elementos institucionales —segunda columna—. Estos últimos, en tanto obligaciones que construyen la acción gubernamental al momento de diseñar la aplicación de los derechos, implican la creación de la maquinaria institucional fundamental para su realización (Serrano y Vázquez, 2013: 84). En este sentido, los mencionados elementos institucionales se construyeron a partir de una lectura pormenorizada de cada una de las obligaciones desarrolladas en las fuentes del DIDH para los subderechos en estudio, las cuales conlleven deberes concretos para garantizar la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y/o calidad en el diseño de objetivos, estrategias y acciones de política pública para la transparencia y el acceso a la información.

Tomando como base lo anterior, se contrastan los cuatro programas con el marco de obligaciones y elementos institucionales, señalando las acciones concretas de cada programa que se relaciona con ellos. Como se adelantó en el apartado metodológico, calificaremos la incidencia del estándar en una escala de cuatro niveles (nulo, bajo, medio, alto). A cada uno de estos niveles se les asignará una calificación que va del 0 al 3, dependiendo del porcentaje de apego a las obligaciones internacionales.



TABLA 5.
EXAMEN DE CUMPLIMIENTO/INCUMPLIMIENTO
DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Subderecho y obligación general	Elemento institucional	Política de transparencia			
		PNCCFIIDA (2001-2006)	PNRCTCC (2008-2012)	PGCM (2013- 2018)	PTGADAPP (2021-2024)
A) Transpa- rencia pasiva (garantizar)	A.1. Disponibilidad de procedimientos para el acceso universal a la información pública, y el derecho a la respuesta.	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones
	A.2. Acciones para garantizar la accesibilidad, ase- quibilidad y no discriminación de las solicitudes de información.	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones
	A.3. Acciones vinculadas con la calidad de las res- puestas (oportunas, completas, debidamente fun- dadas y motivadas).	Sin acciones	Sin acciones	Acción 1.3.7	Sin acciones
B) Transpa- rencia activa (garantizar)	B.1. Disponibilidad de acciones para garantizar la máxima cantidad de información de interés pú- blico de forma proactiva y focalizada.	Acciones 4.1.7 y 4.1.9	Acciones 1.1.5, 1.2.2, 1.3.1, 1.6.4 y 2.2.3	Acciones 1.3.1, 1.3.9, 2.4.1, 3.4.1, 4.3.2, 4.3.6, 4.5.6 y 5.2.2.	Acciones 1.4, 2.1, 2.2, 2.3, 3.4, 6.1, 6.2, 6.3 y 6.5
	B.2. Medidas para garantizar la accesibilidad físi- ca (en contextos que consideren el uso de tecno- logías o la ausencia de estas) y sin discriminación (en formatos y lenguajes diversos) de la información.	Acciones 4.1.4 y 4.1.9	Sin acciones	Acciones 1.3.6, 5.6.1, 5.6.2, y 5.6.3	Acciones 1.3 y 3.3
	B.3. Acciones vinculadas con la calidad de la infor- mación que se genera.	Sin acciones	Acciones 1.1.2 y 1.1.3	Acciones 1.4.9, 1.5.2, 2.4.1, 2.4.2, 3.4.1, y 4.3.6	Acciones 1.1, 1.2 y 3.1

C) Producción y captura de información (garantizar)	<p>C.1. Disponibilidad de lineamientos y procedimientos para la producción de bases de información, indicadores e información estadística.</p> <p>C.2. Acciones encaminadas a crear bases de datos de calidad, que permitan la validación de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).</p> <p>C.3. Acciones encaminadas a crear bases de datos con información estadística desagregada por colectivos vulnerables, excluidos e históricamente discriminados, y sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la Mujer.</p>	Sin acciones	Acciones 1.1.1 y 1.1.7	Sin acciones	Sin acciones
D) Derecho a una cultura de la transparencia (garantizar y promover)	<p>D.1. Disponibilidad de campañas de educación y divulgación entre la población sobre la existencia y modos de ejercicio del derecho a la información, así como de las medidas de implementación del derecho y el procesamiento de solicitudes de información.</p> <p>D.2. Acciones para garantizar la accesibilidad, asequibilidad y no discriminación de las acciones de promoción de la cultura de la transparencia</p> <p>D.3. Acciones para garantizar que los procesos de divulgación y sensibilización observen estándares de calidad.</p>	Acciones 4.3.1 y 4.3.3	Acciones 3.3.1, 3.3.2, 3.3.4 y 3.3.5	Acciones 1.1.4, 1.3.5 y 1.3.8	Acción 6.6
		Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones	Sin acciones



E) Implementación Adecuada (Garantizar).	<p>E.1. Disponibilidad de una metodología y un sistema de gestión, mantenimiento, archivo y eliminación de activos de información y documentos.</p> <p>E.2. Disponibilidad de acciones encaminadas al entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos encargados de atender las solicitudes de acceso a información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho.</p> <p>E.3. Acciones dirigidas a establecer y/o aplicar modelos de calidad en la gestión de documentos.</p> <p>E.4. Aplicación de modelos de calidad y evaluación de los procesos de entrenamiento y capacitación.</p>	Sin acciones	Sin acciones	Acciones 1.7.1, 1.7.2, 1.7.3, 1.7.4, 1.7.5, y 1.7.6	Sin acciones
F) Protección de Denunciantes (Whistle blowers) (Proteger y Garantizar).	<p>F.1. Disponibilidad de medidas y sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien actos de corrupción.</p> <p>F.2. Disponibilidad de mecanismos que alienten la cooperación del sector privado, de los responsables y que faciliten una coordinación interinstitucional.</p> <p>F.3. Acciones para la accesibilidad física (existencia de canales abiertos de denuncia) y la no discriminación (sin importar el estatus laboral o jurídico).</p>	Sin acciones	Sin acciones	Acciones 6. 4.1, 6.4.3 y 6.4.4	Sin acciones
		Acción 4.1.2	Acción 6.3.2	Acciones 1.2.8, 1.1.10, 1.2.4, 1.2.6, 1.2.7, y 1.2.9	Sin acciones
		Acción 4.1.2 y 4.2.1			Sin acciones

FUENTE: elaboración propia.

En materia de la transparencia pasiva, se observa una ausencia total de acciones encaminadas a su adecuada garantía. Solamente, el PGCM contempló una acción dirigida a mejorar la calidad de las respuestas a solicitudes de información. No obstante, no considera ninguna acción en términos de disponibilidad y accesibilidad. En un sentido totalmente opuesto al rubro anterior, la transparencia activa fue objeto de acciones en todas las políticas estudiadas. En esta sección, destaca de forma negativa el PNRCTCC, al ser la única política que omite acciones de accesibilidad para la garantía del acceso a la información.

En cuanto a la producción y captura de información, se observa que el PNRCTCC fue el único programa que estableció acciones encaminadas a la disponibilidad de lineamientos y procedimientos para generar información. Por su parte, y en lo que atañe a la cultura de la transparencia, se observa una tendencia en todas las políticas para desarrollar campañas de educación y divulgación del derecho a la información, empero, sólo el PGCM estableció estándares de calidad para las mismas. En lo relativo a la implementación adecuada, se observó una predisposición de todas las políticas hacia el desarrollo de acciones encaminadas al entrenamiento y capacitación de funcionarios públicos. Sin embargo, esta tendencia desaparece en aspectos fundamentales como la disponibilidad de una metodología y un sistema de gestión, mantenimiento y archivo (la cual solo fue contemplada por el PGCM), y en la disposición de modelos de calidad de la capacitación y gestión de documentos.

Finalmente, en relación con el componente de protección de denunciantes de irregularidades, la PNCCFTDA, la PNRCTCC y el PGCM refieren al menos una acción en este rubro. Esta tendencia desaparece en la PTGADAAPF, la cual no define ninguna acción al respecto.

23



VI. RESULTADOS

Con base en lo anterior, y tomando en consideración la escala establecida, a continuación, se presentan los resultados del análisis antes realizado:

ARTURO MIGUEL CHÍPULI CASTILLO

TABLA 6.
NIVEL DE CUMPLIMIENTO DEL ESTÁNDAR INTERNACIONAL POR COMPONENTE

Componente	Calificación			
	PNCCFTDA	PNRCTCC	PGCM	PTGADAAPF
Transparencia pasiva	0	0	1	0
Transparencia activa	2	2	3	3
Producción y captura de información	0	1	0	0
Cultura de la transparencia	1	1	2	1
Implementación adecuada	1	1	2	1
Protección de denunciantes (<i>whistle blowers</i>)	3	3	1	0
Total	7	8	9	5

FUENTE: elaboración propia.

Tomando en consideración la suma de cada uno de los rubros citados, a continuación se procede a ubicar la posición de los programas con base en el siguiente criterio de cumplimiento del estándar del derecho a la información:

TABLA 7.
ESCALA DE CALIFICACIÓN DE LOS PROGRAMAS

Nivel	Criteria de calificación
Cumplimiento alto	13 a 18 puntos
Cumplimiento medio	7 a 12 puntos
Cumplimiento bajo	1 a 6 puntos
Cumplimiento nulo	0 puntos

FUENTE: elaboración propia.

Partiendo de lo anterior, y con base en los resultados de la tabla 6, se puede advertir que los tres programas correspondientes al periodo 2002-2018 (PNCCFTDA, PNRCTCC, PGCM) encuadran en un cumplimiento medio, mientras que el PTGADAAPF (2021) tiene un cumplimiento bajo respecto de la observancia, en su diseño, de lo establecido por el DIDH respecto del derecho humano en cita.

VII. CONCLUSIONES

El acceso a la información pública es de alta importancia para el ejercicio efectivo de los derechos humanos y la democracia. Esta relevancia se hizo patente en el reconocimiento explícito que hicieron los sistemas internacionales de derechos humanos en las normas de *hard law* del DIDH, y cuyo contenido fue gradualmente expandido a través de fuentes de *soft law*, de donde se logró establecer un marco de obligaciones para asegurar su plena vigencia.

25

En México, el reconocimiento de tal derecho no fue de la mano con una realización plena del mismo, hasta entrada la primera década del siglo XXI. Esto, en el plano institucional, conllevó importantes procesos de transformación hacia la apertura de la APF, los cuales se vieron materializados en políticas públicas de transparencia y combate a la corrupción. Con base en esto, desde el año 2001 se empezaron a diseñar e implementar políticas destinadas a la transparencia en la administración pública, siendo cuatro de ellas el objeto del presente estudio. El Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006), el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (2008-2012), el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (2013-2018) y la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal (2021-2024).



A partir de seis subderechos y sus correspondientes elementos institucionales, el presente estudio pone en evidencia que, en el diseño de los citados programas, se observó una incidencia media (PNCCFTDA, PNRCTCC, PGCM) y baja (PTGADAAFP), lo cual pone en entredicho la voluntad real de generar las capacidades institucionales necesarias para la garantía del derecho humano de acceso a la información.

VIII. FUENTES DE CONSULTA

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, sentencia del 19 de septiembre de 2006.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil*, sentencia del 24 de noviembre de 2010.

CHÍPULI, Arturo, 2019, “Gobierno cercano y moderno: Una mirada desde los estándares internacionales del acceso a la información pública”, *Revista Estudios en Derecho a la Información*, núm. 8.

ARTURO MIGUEL CHÍPULI CASTILLO

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2012, *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, 2a. ed., Organización de Estados Americanos, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/acceso%20a%20la%20informacion%202012%20da%20edicion.pdf>.

MALDONADO TRUJILLO, Vanessa, 2014, “Gobierno cercano y moderno: Una mirada crítica”, en *Memoria del XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Quito, Ecuador, 11-14 de noviembre, disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0077421.pdf>.

- MANIN, Bernard, 1995, “La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo”, *Sociedad*, núm. 6.

NASH, Claudio *et al.*, 2013. *Guía para la utilización del sistema interamericano de derechos humanos en la protección de los denunciantes de actos de corrupción*, Chile, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho.

NEGRO, Dante, 2014, “Recientes avances y desafíos en los procesos de reforma de los marcos jurídicos en materia de acceso a la información pública en la región”, *Taller de Alto Nivel. Acceso Equitativo a la Información Pública*, celebrado en Guatemala el 27 y 28 de agosto, OEA, disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_taller_alto_nivel_guatemala_2014_publicacion.pdf.

Organización de Estados Americanos (OEA), 2008, *Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información*, CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf.

Organización de Estados Americanos (OEA), 2004, *Declaración Conjunta de los Relatores para la Libertad de Expresión sobre Acceso a la Información y sobre la Legislación que Regula el Secreto*, disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos_basicos/declaraciones.asp.

Programa Nacional para el Combate a la Corrupción y el Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, 2002, México, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de abril.

Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008, México, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de diciembre.

Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, 2013, México, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto.

Política de Transparencia, Gobierno abierto y datos abiertos de la administración pública federal, 2021, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de junio.

QUINTANILLA, Gabriela, 2014, “Programas de gobierno: semitransparencia sin rendición de cuentas”, *RECAI, Revista de Estudios en Contaduría, Administración e Informática*, núm. 6, disponible en: <https://recai.uaemex.mx/article/view/8957>.

Rossi, Julieta y MORO, Javier, 2014, *Ganar Derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos humanos*, Argentina, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Serie Documentos de Trabajo 2.

SALAZAR, Pedro, 2014, “La Reforma y las políticas públicas”, en SALAZAR, Pedro (coord.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos: una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez.

SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, 2013, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México, Flacso-México.

VÁZQUEZ, Daniel y DELAPLACE, Domitille, 2011, “Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos. Un campo en construcción”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, núm. 14.

VERGARA, Rodolfo, 2007, *La transparencia como problema*, México, INAI, disponible en: https://home.inai.org.mx/?page_id=1628.

