

# UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

## SISTEMA DE UNIVERSIDAD VIRTUAL

---



---

### **Análisis conceptual de la transparencia y su implementación: *El caso del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas***

Presentado por: Manuel Bazan Cruz

Tesis para obtener el grado de Maestra(o) en  
Transparencia y Protección de Datos Personales

Dirigido por: Mtro. David López García

Presentada y defendida frente a un jurado en Guadalajara, Jalisco el 19 de mayo de 2017.



## **Resumen**

En este trabajo se describe el desarrollo del concepto de transparencia en México, desde sus antecedentes jurídicos, hasta la manera en que la conciben especialistas en la materia. Asimismo, se identifican las diversas formas o vertientes en que se entiende y se abunda en el análisis de algunas de ellas para conocer su significado y alcances; cuyo ejercicio, desemboca en la búsqueda de la implementación del concepto a través de un caso de estudio, lo que permite trasladar la teoría a la práctica gubernamental.

## **Palabras clave**

Transparencia, principio, obligación, derecho, política pública, institución, implementación, derecho lingüístico, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

## **Abstract**

This work describes the development of the concept of transparency in Mexico, from its legal precedents to the way it is conceived by experts in the topic. Also, I identify the different ways in which the concept is understood by scholars and practitioners in Mexico aiming to understand its meaning and scope. The concept's implementation is then analyzed empirically through a case study, allowing to observe how theory is applied in governmental practice.

## **Keywords**

Transparency, principle, obligation, right, public policy, institution, implementation, linguistic right, National Institute for Indigenous Languages.

***A las personas que están generando conocimiento para nuestra región, y a los que desempeñan el servicio público con vocación y ética profesional.***

## **Agradecimientos:**

A mis padres por el regalo más preciado. A Rosy por su amor fraternal. A Mau y Fati por llenar nuestra existencia de alegría. A lo(a)s que tienen la fortuna de pertenecer a nuestro matriarcado.

A David por ser el director de tesis que todo estudiante debería tener, por su compromiso y disponibilidad, por su pragmatismo y gran inteligencia. Por haber aceptado acompañarme en esta travesía.

A las personas que colaboran en el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas y que apoyaron amablemente a un servidor para construir el estudio de caso. Sin su participación, este documento no tendría sentido.

A mis amigos y amigas por sus muestras de cariño y por confiar en los proyectos que emprendo. Por siempre estar ahí.

A todo(a)s los que contribuyeron para culminar este trabajo. Con su apreciada ayuda lograron enriquecerlo. En estos casos, los detalles son grades aportaciones.

Y con profundo respeto, a la Universidad de Guadalajara, en especial a Gilberto y su equipo, por poner sus esfuerzos en la coordinación del programa de estudios al que orgullosamente pertenezco.



## Índice

I. INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES DE LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO .....	6
1.1 CONCLUSIONES A LOS ANTECEDENTES.....	20
CAPÍTULO 2. ¿CÓMO ENTENDER LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO? .....	23
CAPÍTULO 3. MARCO TEÓRICO: CINCO FORMAS DE ENTENDER LA TRANSPARENCIA.....	34
3.1 TRANSPARENCIA COMO PRINCIPIO .....	34
3.2 TRANSPARENCIA COMO OBLIGACIÓN .....	39
3.3 TRANSPARENCIA COMO DERECHO .....	44
3.4 TRANSPARENCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA .....	48
3.5 TRANSPARENCIA COMO INSTITUCIÓN .....	53
3.6 CONCLUSIONES PRELIMINARES .....	56
CAPÍTULO 4. CASO DE ESTUDIO: LA TRANSPARENCIA EN EL INSTITUTO NACIONAL DE LENGUAS INDÍGENAS (INALI) .....	58
4.1 METODOLOGÍA DEL ESTUDIO .....	58
4.2 CONTEXTO DEL CASO DE ESTUDIO .....	59
4.3 RESULTADOS: LA IMPLEMENTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL INALI.....	62
4.3.1 <i>Observancia del principio de transparencia en el INALI</i> .....	62
4.3.2 <i>Obligaciones de transparencia en el INALI</i> .....	65
4.3.3 <i>El derecho a la transparencia en el INALI</i> .....	69
4.3.4 <i>La política pública de transparencia en el INALI</i> .....	73
4.3.5 <i>Institucionalización de la transparencia en el INALI</i> .....	78
II. CONCLUSIONES.....	84
III. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN .....	89
IV. ANEXOS.....	97
ÍNDICE DE TABLAS E ILUSTRACIONES .....	104



## I. Introducción

La transparencia constituye uno de los paradigmas que acompañan a un sistema democrático de gobierno, en el cual según Bobbio (1995): “los actos de los gobernantes deben ser del conocimiento del pueblo soberano (¿Cómo podría ser controlado si se mantiene escondido?)”<sup>1</sup> (p. 84). Asimismo, guarda relación con otros conceptos como la rendición de cuentas<sup>2</sup>, la gobernanza<sup>3</sup>, el buen gobierno<sup>4</sup> y el gobierno abierto<sup>5</sup>, los cuales llevan implícita la participación de los ciudadanos en asuntos públicos.

Pero, *¿qué exactamente es la transparencia?* En la teoría del derecho a la información existe un problema conceptual que se encuentra vigente, y es que la literatura especializada no ha llegado a un acuerdo sobre lo que debe entenderse por transparencia. Esta situación dificulta su comprensión para quienes pretenden incursionar en el tema desde una perspectiva académica o social. De igual forma, obstaculiza la comprensión para los servidores públicos que colaboran en las instituciones gubernamentales y que deben aplicar el concepto en sus actividades cotidianas de conformidad con el marco jurídico mexicano.

Investigadores de universidades públicas y privadas, de centros de investigación, de la sociedad civil organizada y de instituciones gubernamentales en México, aportan una diversidad de definiciones. Sin embargo, aún existen dudas en torno a qué es lo que debe entenderse por transparencia.

---

<sup>1</sup> Traducción libre del autor.

<sup>2</sup> Schedler (2004): Involucra por tanto el derecho a recibir información [ser humano] y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios [Estado]. Pero también implica el derecho a recibir una explicación [ser humano] y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder [Estado] (p. 13).

<sup>3</sup> Su supuesto básico es la noción de que en las actuales condiciones sociales (nacionales e internacionales) *el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente* (Aguilar, 2007, p. 6).

<sup>4</sup> Castro (2014), lo define como: “el adecuado y responsable ejercicio del poder y del cumplimiento de los deberes de función estatal, garantizando la realización de los derechos humanos y la protección del interés público, proveyendo marcos institucionales transparentes y participativos para el eficaz funcionamiento del aparato estatal en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho, como medio para asegurar el desarrollo de todos los miembros de la sociedad en condiciones dignas y de igualdad” (p. 248).

<sup>5</sup> Villoria (2012): “La idea de gobierno abierto incorpora, así pues, transparencia, regulación, colaboración y, novedad importante, vías novedosas de participación ciudadana en la gestión de asuntos públicos” (en Hofmann, Ramírez y Bojórquez, 2012, p. 89).



Por lo tanto, constituye un terreno difuso, por lo que resulta importante identificar las diversas formas<sup>6</sup> en que se define teóricamente, así como su implementación.

En ese sentido, la investigación gira en torno a las siguientes interrogantes: *¿Cuáles son las diferentes formas de entender la transparencia?, ¿En qué consisten esas formas de entenderla?* y en la práctica, *¿Cómo se implementan esas formas de entendimiento?*

El objetivo general de este estudio consiste en identificar y examinar las diversas formas o categorías en que se concibe la transparencia, así como su implementación en la práctica gubernamental.

Los objetivos específicos del presente análisis son:

1. Describir los principales antecedentes jurídicos de la transparencia en México a nivel federal.
2. Identificar las diferentes formas de entender la transparencia en México.
3. Distinguir la transparencia en sus diversas perspectivas, con la finalidad de encontrar las diferencias conceptuales que permitan esclarecer su impacto en las organizaciones públicas.
4. Trasladar el análisis teórico a la actividad gubernamental, a través de un caso de estudio que permita observar cómo es que las diferentes formas de entender la transparencia se implementan en la práctica.

En ese sentido, el nivel de la investigación es descriptivo, el cual, de conformidad con Hernández, Fernández y Baptista (1991), busca especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice (p. 103).

---

<sup>6</sup> Para efectos de este trabajo, por forma se entiende la categoría, figura, apariencia, manera, modo, vertiente o estilo con que diversas fuentes definen la transparencia. Lo anterior, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (2016), el cual la define como un modo o manera en que se hace o en que ocurre algo, o bien, un estilo o modo de expresar las ideas.



Para encontrar una respuesta idónea a las interrogantes planteadas, resulta necesario recurrir a la metodología de la investigación, la cual según García (2011): “es considerada como la ciencia del método, o bien, el arte de aplicar los métodos para realizar una determinada tarea” (en Godínez y García, 2015, p. 450).

Por consiguiente, este análisis tiene un enfoque metodológico cualitativo, en virtud de que consiste en identificar las diferentes formas de entender la transparencia, conocer el significado y contenido del concepto desde diversas perspectivas, así como sus implicaciones en la práctica gubernamental. Por lo que “no se pretende descubrir la verdad absoluta, tal y como ocurre en el enfoque cuantitativo, sino dejar abierta la discusión sobre el tema objeto de estudio” (Mack, 2005, p. 2).

Otra de las razones por las que se utiliza el método cualitativo, estriba en que proporciona las técnicas idóneas para alcanzar los objetivos planteados. Por un lado, el análisis conceptual histórico y el argumentativo conceptual, los cuales se desarrollan a través de la búsqueda bibliográfica, con la finalidad de concentrar y analizar la literatura que se ha enfocado en el fenómeno de la transparencia, como son sus antecedentes y definición. Por otro lado, el análisis documental y las entrevistas a profundidad semiestructuradas, permiten contrastar la teoría con la práctica gubernamental, a través del análisis de informes y documentos institucionales, así como de las opiniones, perspectivas y experiencias de diversos actores.

El enfoque cualitativo amerita la construcción de un estudio de caso, por lo que se eligió al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). El INALI, de conformidad con la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas<sup>7</sup>, es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, de servicio público y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de Cultura, cuyo objeto es promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional, el

---

<sup>7</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003.



conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación, y asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia.

Las razones por las que consideró al INALI, estriban principalmente en que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>8</sup>, reconoce el derecho de las comunidades indígenas a solicitar información del Estado en su lengua originaria. Los sujetos obligados deben procurar la accesibilidad y traducción de información en lenguas indígenas, para ello, deberán celebrar convenios con el INALI. Por su parte, los órganos garantes tienen la obligación de coordinarse con el instituto en comento para que, en los procedimientos de acceso a la información, así como en los medios de impugnación, se cuente con la información necesaria en lenguas indígenas.

El INALI tiene una posición indispensable en el nuevo paradigma de transparencia que se configuró con la Reforma Constitucional del 7 de febrero de 2014, ya que no solo debe atender las solicitudes de información que reciba de los ciudadanos, ni publicar la información que de oficio debe poner a disposición en su página de internet, sino que debe apoyar a todos los sujetos obligados del Estado (en sus tres órdenes de gobierno), para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, la transparencia y el derecho lingüístico de las comunidades indígenas, con la finalidad de que preserven su cultura y se respete su libre determinación, en términos del artículo 2º constitucional.

Ahora bien, la respuesta a la primera y segunda preguntas de investigación se presentarán en el apartado teórico, en donde se exponen las diferentes formas de concebir la transparencia por parte de especialistas en la materia. Asimismo, se describen las variables o categorías para abundar en el concepto objeto de estudio.

Para tales efectos, con base en la búsqueda bibliográfica, se analiza literatura en centros de investigación, instituciones gubernamentales, bibliotecas y centros de

---

<sup>8</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.



documentación, cuyos materiales sirven para conocer los argumentos de investigadores y teóricos a nivel nacional e internacional.

Para responder la tercera pregunta de la tesis, se aborda el caso de estudio anteriormente aludido, en el que las formas de entender la transparencia se visualizan a la luz del quehacer del INALI, con la intención de verificar su implementación. Para ello, se hace uso de la recolección de datos dentro de la organización pública por dos vías principales: 1) la búsqueda de información en su sitio de internet y en sus instalaciones y, 2) la aplicación de entrevistas a profundidad semiestructuradas con informantes clave.

La estructura del trabajo es la siguiente. En primer lugar, se exponen los antecedentes más relevantes del concepto de transparencia en México a nivel federal; enseguida, se realiza un análisis teórico para explicar cómo se entiende el concepto en México, así como las diversas formas en que se categoriza, y profundizar en sus alcances y contenido, lo que servirá para diferenciar cada una de ellas; posteriormente, para descubrir si en la práctica las organizaciones públicas implementan la transparencia en todas sus acepciones y cómo lo hacen, se desarrolla un caso de estudio. Finalmente, se exponen los hallazgos, se informan los resultados y las conclusiones.



## Capítulo 1. Antecedentes de la transparencia en México

A continuación, se enuncian diversos antecedentes que dan origen a la regulación de la transparencia en el sistema jurídico mexicano, lo que sirve de preámbulo para dar paso al análisis teórico de esta investigación. El objetivo de este apartado consiste en narrar brevemente cómo se incluyó el concepto que nos ocupa en el campo jurídico, por lo que la muestra se basa principalmente en el ámbito constitucional y federal. La discusión de la inclusión del concepto de transparencia en los ámbitos estatal y municipal también son relevantes, pero están fuera del alcance de este trabajo y por el momento no serán discutidos.

La Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, aplicable al territorio de la entonces Nueva España, establecía una serie de disposiciones que llevaban implícitos algunos aspectos de transparencia electoral. Específicamente en el Capítulo IV “De las juntas electorales de partido”, indicaba que el día señalado para la elección, se deberían juntar los electores de parroquia con el presidente de las salas consistoriales, a puerta abierta, y comenzarían por nombrar un secretario y dos escrutadores de entre los mismos electores.

También ordenaba que el presidente, escrutadores y secretario, remitirían inmediatamente copia firmada por los mismos del acta de las elecciones a la Diputación permanente de las Cortes, y publicarían las elecciones por medio de la imprenta, remitiendo un ejemplar a cada pueblo de la provincia.

La transparencia se hallaba en los procesos electorales de aquel entonces como un principio que favorecía a los individuos legitimados para votar. Quizá este es el antecedente más remoto de la transparencia en el territorio que hoy ocupa los Estados Unidos Mexicanos, por supuesto que no se concebía como tal en aquel entonces, pero se puede desprender de la publicidad de ciertos actos gubernamentales.

Ahora bien, de conformidad con Cruz (2011):



En 1813, se publicó el Decreto de las Cortes generales y extraordinarias del Reyno [*sic*], sobre arreglo de tribunales y sus atribuciones cuyo artículo 29 contenía una orden trascendente: las respuestas de los fiscales en las causas civiles y criminales no pueden reservarse en ningún caso, a fin de que los interesados puedan verlas en todo momento (Cruz, 2011, p.79).

Se trataba de una obligación relacionada con el derecho de acceso a la información y la transparencia de los actos de autoridades con facultades de investigación, con la finalidad de no dejar en estado de indefensión a las personas involucradas en alguna averiguación ministerial o judicial, y así, estar en posibilidad de preparar su defensa, lo que abonaba al principio de seguridad jurídica<sup>9</sup>.

Regresando a la transparencia relacionada con en el ámbito electoral, la Constitución de Apatzingán de 1814 contenía previsiones que encuadran en esa materia, pues ordenaba que, acabada la votación los escrutadores examinarían la lista de los sufragios, y sumarían los números que resultarán a favor de cada uno de los votados, cuya operación se ejecutaría a la vista de todos los concurrentes, y cualquiera de ellos podía revisarla (artículo 74). Este texto constitucional, recogió la importancia de transparentar el procedimiento electoral que preveía la Constitución de 1812, al parecer, constituía una manera de dotar confianza a los resultados obtenidos.

Por su parte, el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, establecía dentro de las atribuciones del Ejecutivo, publicar, circular, y hacer guardar, la Constitución general y las leyes (artículo 16). Dicha disposición contemplaba una de las obligaciones de transparencia básicas que debe cumplir el Estado con los ciudadanos, y es precisamente la puesta a disposición de las normas que rigen las conductas de la sociedad, ya que no solo reconocen derechos, sino que imponen obligaciones que se deben cumplir, por ejemplo, aquellas relacionadas con la recaudación de contribuciones. En ese sentido, esta disposición favorece el ya

---

<sup>9</sup> Actualmente, este principio está previsto en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."



mencionado principio o garantía de seguridad jurídica de los individuos frente al Estado.

La obligación en comento, se recogió en la Constitución Política de 1824 (artículo 110), en la de 1836 (artículo 39) y en las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843 (artículo 60); en la segunda, además se consideró como causal de responsabilidad, la falta de publicación de las leyes en los plazos ahí previstos.

En este punto, es importante abrir un paréntesis, para aclarar que a continuación se citan algunos antecedentes que aluden al derecho de acceso a la información de manera expresa, más que a la transparencia, los cuales se deben citar necesariamente, ya que de ellos deriva la inclusión normativa del concepto que nos ocupa.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que reforma la del 5 de febrero de 1857, y que se promulgó en el contexto de la Revolución Mexicana, refería a la libertad de expresión o de imprenta (artículos 6 y 7); y si bien, de la misma forma que los ordenamientos jurídicos antes citados, donde existían previsiones sobre la publicidad de algunos actos de gobierno, estaba lejos de concebir de manera explícita el concepto de transparencia dentro de su articulado.

Un hecho clave para el cambio normativo siguiente radica en que México se adhirió a diversos instrumentos internacionales que guardan relevancia para la protección de los derechos humanos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948)<sup>10</sup>; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)<sup>11</sup>, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)<sup>12</sup>, también conocida como Pacto de San José. Estos tratados reconocen en los artículos 19, 13 y 19, respectivamente, el derecho a la libertad de expresión, el cual según las precisiones

<sup>10</sup> Adopción: Asamblea General de la ONU Resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

<sup>11</sup> Adopción: Nueva York, EUA, 16 de diciembre de 1966. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Decreto Promulgatorio DO 20 de mayo de 1981. Fe de Erratas DO 22 de junio de 1981.

<sup>12</sup> El 22 de noviembre de 1969, se adoptó, en la ciudad de San José de Costa Rica. En México, se publicó en el Diario Oficial el 7 de mayo de 1981.



de los dos últimos ordenamientos, comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección, el cual entraña deberes y responsabilidades especiales. Por ello los ciudadanos pueden estar sujetos a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; y b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

En ese orden cronológico, Cruz (2011), menciona que:

En México el derecho a la información se planteó por primera vez en 1975 dentro del Plan Básico de Gobierno 1976-1982, al establecer que el derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia y una fórmula de respeto al pluralismo ideológico (p. 78).

Por ende, en la Reforma Constitucional de 1977, se adicionó al artículo 6º constitucional que: El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Por su parte, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1977, establecía en su artículo 48, fracciones I y II que los partidos políticos tenían entre sus prerrogativas, tener acceso en forma permanente a la radio y a la televisión, y disponer de los medios adecuados para sus tareas editoriales. Este antecedente resulta significativo, en virtud de las siguientes interpretaciones que realizó el Supremo Tribunal del país en torno al artículo 6º constitucional.

A través de la tesis intitulada: “Información. Derecho a la, establecido por el artículo 6o. de la Constitución Federal”, el Poder Judicial de la Federación interpretó la adición al artículo 6º constitucional en el sentido de que el derecho a la información sería garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de 5 de octubre de 1977, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara



de Diputados, de las que se desprende: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada "Reforma Política", y que consiste en que el Estado permita que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información.

Los tribunales federales continuaron pronunciándose sobre el derecho a la información en ese mismo sentido, como en la tesis "Radiodifusoras. libertad de expresión." del Primer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito" de 1981. La tesis señala que: "pues si el Estado tiene la obligación de proteger el derecho a la información, implícito ya en todo sistema democrático en que el voto de los ciudadanos debe ser un voto informado y no un voto a ciegas, ese derecho implica la obligación de no entorpecer el uso de los medios de difusión masiva de ideas, y prohíbe que el Estado se erija en guardián tutelar de la cantidad o calidad de medios de difusión que en su propio criterio estima que deben existir en el país, como si paternalmente pudiese controlar la cantidad y calidad de la difusión de las ideas."

A pesar de que se adjudicó el derecho a la información al espacio de los partidos políticos (1977), de manera muy singular, el desarrollo de la normativa en materia de acceso a la información en México, se empezó a desenvolver en otras esferas. Tal es el caso del derecho ambiental, pues en 1996 se publicó el Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente<sup>13</sup>, el cual prevé la existencia de un Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, con la finalidad de registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional. Asimismo, establece la obligación del Ejecutivo Federal a través de la dependencia

---

<sup>13</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1996.



encargada del medio ambiente de elaborar y publicar bianualmente un informe detallado de la situación existente en el país en torno al equilibrio ecológico y protección al ambiente. Además, prevé la obligación de publicar todo ordenamiento jurídico e información de interés general en ese rubro.

Para el año 1997, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amplió el panorama del derecho a la información, sacándolo del ámbito electoral, a través de la tesis intitulada “Información, derecho a la. No existe interés jurídico para promover amparo contra el informe rendido por el titular del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al no ser un acto autoritario”. Ahí es posible apreciar, aunque de manera un tanto restrictiva, que el derecho a la información se consideró como una garantía individual que puede estar presente en otros ámbitos: “ese precepto consagra el derecho de todo gobernado a la información, pero el contenido del mismo como garantía individual debe presuponer la existencia de un acto autoritario que vulnere directamente esa prerrogativa del gobernado. Por tanto, si no se acredita que el quejoso haya solicitado la información de que se trata, no se demuestra que exista un acto de autoridad que vulnere la garantía que estima violada pues, independientemente de que exista un informe de labores rendido por la autoridad antes mencionada, ese acto, al no estar dirigido al promovente, no le causa ningún perjuicio pues, en términos de la ley orgánica respectiva, lo rinde al Tribunal Pleno y no al público en general.”

Ahora bien, no fue sino hasta el año 2000, que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis: “Derecho a la información. la Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6o. constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del estado a informar verazmente”, precisó que el derecho a la información se trataba de una garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros.

El cambio gradual del Poder Judicial de la Federación sobre el derecho a la información en México, constituyó el punto de partida para que en el año 2001, se



integrara el anteproyecto de Ley de Acceso a la Información, el cual como señala Cruz (2011): “se sujetó al debate desde la sociedad civil”, por lo que en mayo de ese mismo año, se presentó el documento conocido como Declaración de Oaxaca (p. 78).

De conformidad con Ramírez (2008), la declaración en comento recogió los seis elementos fundamentales que debería contener una correcta legislación sobre el tema:

1. Adecuar el texto constitucional para establecer el principio de que la información pública del estado pertenece a los ciudadanos.
2. Legislar para que los órganos del estado y las empresas privadas receptoras de recursos públicos proporcionen información.
3. Sancionar a los servidores públicos que se nieguen a ofrecer información.
4. Incluir un artículo de excepciones mínimas al derecho ciudadano.
5. Crear un órgano arbitral independiente.
6. Reformar y derogar disposiciones contrarias al derecho de acceso a la información (p. 54)<sup>14</sup>.

Con base en ese documento, una de las organizaciones que alcanzaron mayor fuerza en el debate político fue el denominado “Grupo Oaxaca”, el cual como plantea Luna (2009):

Tuvo, ni más ni menos, el rol *conciliador* de las fuerzas ejecutivas y legislativas del cambio democrático para [el tema de transparencia]; el cual no era un equipo de colegas que buscaba iniciar un movimiento social para más adelante convertirse en una asociación civil y menos una organización política; existía una buena voluntad y ausencia de protagonismos, con un movimiento activo y no reactivo (p.52).

Este grupo tenía una integración plural, dentro del mismo, se encontraban representantes de las siguientes esferas:

---

<sup>14</sup> [www.saladeprensa.org/art262.htm](http://www.saladeprensa.org/art262.htm)



- Académicos e investigadores de la comunicación adscritos a tres instituciones de educación superior: el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJUNAM), la Universidad Iberoamericana (UIA) y la Universidad Anáhuac.
- Activistas sociales y miembros de organizaciones gubernamentales y de asociaciones civiles relacionadas con actividades de comunicación y derechos humanos: la Fundación Información y Democracia, presidida por Juan Francisco Escobedo; la Fundación Konrad Adenauer; la Fraternidad de Reporteros de México, y la Asociación Libertad de Expresión-México, presidida por Ernesto Villanueva. Tanto Escobedo como Villanueva fueron miembros de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca que elaboró la propuesta de ley [de transparencia] de este colectivo y que se responsabilizó de las negociaciones con los diputados de oposición.
- Periodistas de 80 diarios nacionales interesados y comprometidos con el tema. La mayoría de los rotativos mexicanos está agrupada en la Asociación Mexicana de Periódicos y la Asociación de Editores de los Estados
- Editores de periódicos, empresarios y representantes de los medios de comunicación impresa: *El Universal*, Grupo Reforma, *La Jornada*, *Proceso* y *El Informador* de Guadalajara (Ramírez, 2008, pp. 49 y 48).

Así, el “Grupo Oaxaca” jugó un papel importante en la negociación de la Ley Federal de Transparencia, pues defendió los principios que consideraba debían estar dentro del ordenamiento jurídico para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública y la transparencia en México.

Para el cumplimiento de sus objetivos, resultó vital la estrategia de comunicación del periódico Reforma, el cual a través de la columna “Juan Ciudadano”, hacía referencia a la importancia de los temas del “Grupo Oaxaca” y a la educación de la población en esas materias; asimismo, abordaba ejemplos de la vida política cotidiana (Sánchez, 2008, p. 118).



El resultado de los impulsores del derecho de acceso a la información tuvo como consecuencia la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 11 de junio de 2002, en cuyo texto es posible observar las negociaciones de algunos conceptos, principios y reglas, por parte de los actores del debate.

Dentro de las previsiones que integran dicho ordenamiento jurídico es posible destacar aquellas que favorecen rotundamente a la transparencia y que a su vez permiten la rendición de cuentas, como por ejemplo: el apartado dedicado a la información que los sujetos obligados<sup>15</sup> deben publicar en sus portales de Internet, los procedimientos sencillos y expeditos para que los ciudadanos accedan a información pública, las cuotas de acceso para la reproducción de información, la creación de un órgano que garantice los derechos tutelados por el ordenamiento jurídico, un medio de impugnación para inconformarse por la respuesta de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entre otros.

México contaba con una ley que tenía como principio rector el de máxima publicidad de la información en poder de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, consagrado en su artículo 6º, cuyas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2006, agregaron la observancia de diversos instrumentos internacionales de los que México es parte y que rigen el derecho de acceso a la información.

A partir de ese marco jurídico, algunas entidades federativas crearon leyes aplicables a su territorio. Asimismo, cabe hacer referencia al tema de los denominados otros sujetos obligados que preveía el artículo 61 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>16</sup>, los cuales en el

---

<sup>15</sup> La abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002, señalaba como sujetos obligados al Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales, y cualquier otro órgano federal.

<sup>16</sup> El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos.



ámbito de sus respectivas competencias, debían establecer mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la ley.

Dichos entes, crearon ordenamientos jurídicos en materia de transparencia, los cuales trataron de ir acorde con los requisitos consagrados en la Ley Federal, por ejemplo: el Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>17</sup>; el Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>18</sup>; el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>19</sup>; el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de la Cámara de Diputados<sup>20</sup>; el Acuerdo General que establece los Órganos, Criterios y Procedimientos Institucionales para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>21</sup>, entre otros.

En esta serie de disposiciones normativas, el concepto de transparencia figuraba en la denominación de las mismas y estaba incluido en el capítulo de obligaciones de transparencia.

No fue sino hasta el 20 de julio de 2007, cuando se adicionó un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6º constitucional. La reforma contenía los parámetros que debían observar las autoridades al momento de definir una ley de transparencia y acceso a la información, pues engloba sobretodo el principio de máxima publicidad, la protección de la vida privada y los datos personales, la prohibición de que la autoridad solicite al ciudadano acreditar su interés sobre la información solicitada, la creación de órganos u organismos especializados e

---

<sup>17</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2004.

<sup>18</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de junio de 2003.

<sup>19</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2003.

<sup>20</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2003.

<sup>21</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 2003.



imparciales, la definitividad de las resoluciones de dichos órganos, la obligación de archivar los documentos que generen las autoridades, principalmente.

Esta adición constitucional trajo consecuencias positivas, pues obligó a que se modificaran las leyes locales existentes y que se crearan otras que no habían nacido a la vida jurídica.

Aunado a lo anterior, el 7 de mayo de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual incluyó por primera vez a nivel constitucional el concepto de transparencia, al ordenar en el artículo 134 que: “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.” Este antecedente cobra relevancia, en virtud de que refiere al concepto de transparencia de manera literal, concibiéndolo como un principio del servicio público.

A la luz de la Reforma Constitucional de 2007, la sociedad civil y las instituciones académicas realizaron diversos estudios, con la finalidad de identificar si la legislación federal, local y de los otros sujetos obligados, se ajustaba a las previsiones constitucionales, tal fue el caso del “Análisis Comparativo de las Leyes Estatales de Acceso a la Información y Transparencia con relación al Artículo Sexto Constitucional Mexicano”, elaborado por Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA, 2010), en el que se concluyó que:

En una mirada general sobre el grado de cumplimiento e inclusión de los principios contemplados en la reforma al artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podríamos anotar que si bien la mayor parte de las leyes examinadas incorporan las fracciones del segundo párrafo del sexto constitucional, conceptualmente existe diferencia en la



manera en que éstas se expresan en las leyes de las entidades federativas (p.29).

La heterogeneidad en la regulación del derecho de acceso a la información y la transparencia en nuestro país, trajo consecuencias negativas en el ejercicio de los derechos humanos, lo cual preocupó a la sociedad civil y a la academia. Por ejemplo, si un ciudadano solicitaba la misma información en Campeche<sup>22</sup> y en Baja California<sup>23</sup>, podía encontrarse con plazos de respuesta distintos, con causales de reserva ambiguas o excesivas, con procedimientos disímiles, costos elevados en una entidad y en otra accesibles. Asimismo, no era posible consultar obligaciones de transparencia semejantes en los portales de internet, por lo que una entidad podría ser progresista y otra conservadora. Lo mismo ocurría entre los llamados otros sujetos obligados, los cuales estaban aislados dentro de su propia jurisdicción.

Es importante aclarar que la heterogeneidad a la que se alude, no tiene su punto de partida en la reforma en comento. En nuestro país la legislación en la materia ya contaba con esta característica desde antes de la creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de junio año 2002. Como muestra de ello, la Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco es un claro ejemplo, que se aprobó el 20 de diciembre de 2001 y se publicó en el periódico oficial de la entidad federativa el 22 de enero de 2002<sup>24</sup>, por lo que era evidente una diferencia sustancial con la norma federal y con las que se fueron emitiendo en los demás Estados de la República.

---

<sup>22</sup> El artículo 44 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el jueves 21 de julio de 2005, cuya última reforma es del 21 de enero de 2013, establecía que: "Presentada la solicitud, la Unidad de Acceso deberá emitir resolución dentro de los veinte días hábiles siguientes. Asimismo, establecía en el artículo 22, fracción VI que- "se considera información reservada los datos sobre la situación patrimonial de los servidores públicos, salvo cuando éstos autoricen su difusión;"

<sup>23</sup> Por su parte, el artículo 35, fracción III de la Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 36, de fecha 12 de agosto de 2005, precisaba que: "La Unidad de Transparencia, deberá contar con la información solicitada en un plazo no mayor a diez días hábiles siguientes, contados a partir de la recepción de la solicitud." También preveía en el artículo 18, fracción VIII que: "Para los efectos de esta ley se considera información reservada, la que trate de información referente a las posturas, ofertas, propuestas o presupuestos generados con motivo de los concursos o licitaciones en proceso y que los sujetos obligados lleven a cabo para adquirir, enajenar, arrendar o contratar bienes. Una vez adjudicados los contratos, dicha información perderá el carácter de reservada.

<sup>24</sup> Artículo 17. Toda solicitud de acceso a la información debe ser resuelta a más tardar en 15 días, sólo debe fijarse un plazo adicional de 10 días si por la naturaleza de la información solicitada su obtención es de difícil acceso, emitir dictamen en el que se funde y motive la razón de la prórroga. Artículo 8. Es información reservada, para los efectos de esta Ley: VIII. La clasificada por una Ley especial como de acceso prohibido.



Con los problemas aludidos, la visión analítica de los especialistas volteó nuevamente a la Constitución Política, como emblema de una posible solución a las diferencias y rezagos que se podía percibir en el ejercicio del derecho de acceso a la información y la cultura de transparencia a nivel nacional.

En ese sentido, surgió la Reforma Constitucional de Transparencia de 2014, en la que se establecen como sujetos obligados a observar los principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información a: los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Asimismo, ordena la creación de un organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, cuyas resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para dichos entes. En términos de la reforma, el Consejero Jurídico del Gobierno es el único que puede interponer un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando considere que las resoluciones del órgano garante puedan poner en peligro la seguridad nacional.

También, facultó al Congreso de la Unión para<sup>25</sup>: 1) expedir leyes generales reglamentarias en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, 2) expedir una Ley General de Archivos y 3) específicamente al Senado de la República para nombrar a los comisionados del organismo garante<sup>26</sup>.

Lo anterior, implicó que el concepto de transparencia se expandiera en la Constitución General como un principio rector de los órganos del Estado, como es el caso del órgano nacional en materia de transparencia, del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de la Comisión Federal de Competencia

---

<sup>25</sup> Artículo 73, fracciones XXIX-S y XXIX-T de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>26</sup> Artículo 76, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Económica (COFECO), del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), entre otros.

Ese mismo año, entró en vigor la Ley General de Partidos Políticos<sup>27</sup>, la cual establece como principio la transparencia de los recursos públicos de los partidos políticos, así como una serie de obligaciones de esas agrupaciones, dentro de las que destaca: publicar sus documentos básicos; el padrón de sus militantes, conteniendo exclusivamente el apellido paterno, materno, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia; los montos de financiamiento público otorgados en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones; etcétera.

Posteriormente, el 5 de mayo de 2015, entró en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>28</sup>, la cual constituye al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, organismo constitucional autónomo al que refiere el artículo 6º apartado A., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha norma general desarrolla las bases que se incluyeron en la reforma del año 2014 al mencionado artículo 6º, dentro de las que se encuentra: la obligación de documentar todo acto que derive del ejercicio de las facultades, competencias o funciones de los sujetos obligados; la presunción de la existencia de la información, si ésta refiere a las facultades, competencias y funciones que los ordenamientos jurídicos aplicables otorgan a los sujetos obligados; obligaciones de transparencia generales y específicas que se deben cumplir a través de una Plataforma Nacional de Transparencia; así como la consolidación de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el tema de gobierno abierto y la política de transparencia proactiva.

---

<sup>27</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

<sup>28</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.



Además de establecer diversas obligaciones que deben cumplir los sujetos obligados, prevé cambios sustanciales en los procedimientos de transparencia, acceso a la información y medios de impugnación, al grado de que los individuos pueden denunciar el incumplimiento a las obligaciones de transparencia, cuyo procedimiento puede derivar en la imposición de sanciones por parte del órgano garante que corresponda.

En ese tenor, la ley general fija los parámetros que se deben observar en todo el país para contar con un estándar en materia de transparencia y acceso a la información en beneficio de la sociedad. Para ello, resulta fundamental la operación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como de la Plataforma Nacional que coordina el órgano constitucional autónomo en la materia (nacional).

En ese orden de ideas, el 9 de mayo de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002 y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ordenamiento jurídico que regula los procedimientos de transparencia y acceso a la información a nivel federal.

De conformidad con el artículo quinto transitorio de la norma general, los congresos locales realizaron ajustes a su normativa paulatinamente, ya que tenían hasta el 5 de mayo de 2016 para concluir con las tareas legislativas.

## **1.1 Conclusiones a los antecedentes**

Existen antecedentes de la transparencia remotos –quizá no de la manera en que se concibe hoy en día-, especialmente en la publicidad de los procesos electorales, civiles y penales. Era un mecanismo para garantizar la pulcritud de los actos que llevaban a cabo las autoridades y que afectaban o repercutían en la sociedad.



Además, se observa que en la primera ley suprema poscolonial, la publicidad de las leyes se convirtió en una obligación de las autoridades, por lo que en algunos casos se les podía sancionar por su incumplimiento, cuyo deber continúa vigente.

Como es posible apreciar, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos actual, la transparencia no existía de manera explícita, dicha situación se postergó hasta el año 2008, cuando se estableció como uno de los principios que rigen el gasto público. Esto aún a pesar de que para el año 2002, ya estaba considerada en la denominación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Ilustración 1).

El panorama histórico permite identificar en qué momento específico el concepto de transparencia empezó a tener cabida en el marco jurídico mexicano y como con las últimas reformas a la Carta Magna, ya no solo se le considera como un principio relacionado con el uso de recursos públicos, sino que debe estar presente en la actuación de cualquier autoridad.

Sin embargo, las leyes que se enunciaron no proporcionan con exactitud el significado de la transparencia. Los antecedentes remotos permiten relacionarla con la publicidad de actos de autoridad y los contemporáneos con un principio y obligación del Estado. Pero, qué es exactamente la transparencia, eso no lo aterrizan con profundidad y precisión las normas en cita, mucho menos cuáles son sus alcances o cómo se debe medir su efectividad en una organización gubernamental.

Justamente aquí es donde se encuentra el punto de partida del problema que ocupa a esta investigación. Si bien la evolución normativa ha llevado a incluir el concepto de manera expresa, no facilita una explicación sobre las diversas aristas que conllevan a su comprensión y entendimiento, respecto de lo cual se han ocupado investigadores y académicos, tal y como se verá en el siguiente capítulo.



## Ilustración 1 Inclusión de la transparencia en el Sistema Jurídico Mexicano

Ordenamientos jurídicos	Característica
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Constitución Política de la Monarquía Española de 1812</li> <li>✓ Decreto de las Cortes generales y extraordinarias del Reyno de 1813</li> <li>✓ Constitución de Apatzingán de 1814</li> <li>✓ Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824</li> <li>✓ Constitución Política de 1824</li> <li>✓ Constitución Política de 1836</li> <li>✓ Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843</li> </ul>	Publicidad de actos de autoridad (transparencia implícita)
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917</li> <li>✓ Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948</li> <li>✓ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966</li> <li>✓ Convención Americana sobre Derechos Humanos 1969</li> </ul>	Protección de la libertad de expresión: buscar, difundir y recibir información (transparencia implícita)
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reforma Constitucional de 1977 (PJF)</li> <li>✓ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977</li> </ul>	Derecho a la información en materia político electoral (transparencia implícita)
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1996</li> </ul>	Expansión del derecho a la información en otros ámbitos (transparencia implícita)
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información de 2001</li> <li>✓ Declaración de Oaxaca de 2001</li> <li>✓ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002</li> <li>✓ Reforma Constitucional de 2007</li> </ul>	Primera generación de leyes en materia de acceso a la información (transparencia en la denominación de las leyes y como obligación)
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reforma Constitucional de 2008</li> </ul>	Inclusión constitucional de la transparencia como principio
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reforma Constitucional de Transparencia de 2014</li> <li>✓ Ley General de Partidos Políticos de 2014</li> <li>✓ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015</li> <li>✓ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2016</li> </ul>	<p>Segunda generación de leyes en materia de transparencia y acceso a la información (transparencia como principio de autoridades del Estado, como obligación y política pública)</p> <p>Nuevo paradigma</p>



## Capítulo 2. ¿Cómo entender la transparencia en México?

Derivado de las conclusiones al análisis histórico de la transparencia a nivel normativo, a continuación, se exponen diversos datos que permiten identificar de manera amplia, más no exhaustiva, las diferentes formas en que se ha definido la transparencia en México por parte de algunos académicos, investigadores y especialistas en la materia, los cuales constituyen insumos para obtener las categorías que se revisarán a profundidad y que servirán para el caso de estudio.

Antes de comenzar el análisis de la forma en que el concepto se ha entendido en México es conveniente tener en cuenta el origen de la palabra transparencia. Etimológicamente, transparencia se compone de trans [tras-] parentar [se]. Trans [Tras-] parente, formado con “trans” y del latín “parens, -tis”, de “parere”; verbo “parecer”. Se aplica a lo que permite ver a su través, como el cristal. Trans [tras-] parentia. Cualidad de Transparente (Moliner, 1967, p. 1365).

El concepto comenzó a tener mayor auge en México en el año 2000, cuando empezaban los trabajos para integrar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002. Desde entonces, fue considerada por la doctrina como un elemento clave de la democracia a la cual aspira nuestro país, pues como dice Aguilar (2015):

Facilita el trabajo de la prensa, pues ésta es la más importante divulgadora de la información en manos del gobierno. (...) permite a cualquier ciudadano, de manera directa, tener acceso a aquellos datos que le importan de manera particular. (...) proporciona a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa (p. 30).

La transparencia revitalizó el periodismo de investigación basado en documentos gubernamentales, los cuales son más accesibles debido al uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación, las cuales como dice Peschard (2015) ponen la información al alcance de prácticamente cualquier persona en casi cualquier parte del planeta (p.12).



En aquella época, los servidores públicos que colaboraban en los sujetos obligados, veían a la transparencia como un tema novedoso, ajeno, e incluso, intrusivo a la estructura gubernamental, hasta el punto de considerar a los organismos garantes<sup>29</sup> y a las unidades de transparencia<sup>30</sup> como contralorías internas. Sobre este punto resulta oportuno citar las palabras de Vergara (2015):

La transparencia no es fácil, no es una “condición natural” de las organizaciones gubernamentales; para decirlo con un clásico de las organizaciones, Giandomenico Majone "las burocracias no nacen transparentes", mucho menos en tradiciones gubernamentales como la mexicana (p.5).

Respecto de tal afirmación, quizá sería más apropiado puntualizar en la condición de los servidores públicos como elemento de las organizaciones gubernamentales, más que de éstas en su conjunto, pues se considera que las instituciones democráticas (organizaciones) sí deberían ser transparentes por naturaleza.

La reacia relación entre la transparencia y los servidores públicos en esa etapa, no podía ser distinta, ya que hasta ese momento prevalecía una cultura patrimonialista sobre la información y los archivos del Estado, por lo que se pensaba que nadie podía revisar la actuación gubernamental, ni mucho menos preguntar en qué se habían gastado los recursos públicos. Aquellos que realizaban solicitudes de información eran concebidos como enemigos de la Administración Pública. De ninguna manera los solicitantes eran percibidos como ciudadanos preocupados por la salud del aparato estatal.

---

<sup>29</sup> Artículo 3, fracción XVI de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Aquellos con autonomía constitucional, especializados en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en términos de los artículos 6o., 116, fracción VIII y 122, apartado C, BASE PRIMERA, Fracción V, inciso ñ) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>30</sup> Oficinas encargadas de dar trámite a las solicitudes de información presentadas ante los sujetos obligados, cuyas funciones se encuentran previstas en el artículo 45 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



Las organizaciones gubernamentales trabajaban a puertas y ventanas cerradas, nadie entraba sin el consentimiento de los servidores públicos, por lo que la transparencia configuró un nuevo paradigma en la relación Estado-Sociedad.

Con el fin de concientizar a los servidores públicos sobre sus nuevas obligaciones surgió la necesidad de centrar el debate público en torno al concepto de transparencia, por lo que se generaron espacios de discusión en los órganos garantes y en la sociedad civil organizada. Ejemplo de ello, fueron las semanas nacionales de transparencia, foros, seminarios y conferencias ideadas por el órgano garante federal y los de las entidades federativas.

De tales eventos, cabe citar algunas aportaciones en torno al concepto que atañe a esta investigación.

Ugalde<sup>31</sup> (2004), en la Primera Semana Nacional de Transparencia que organizó el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)<sup>32</sup>, en la mesa seis denominada “Transparencia, Democracia y Política”, señaló:

Yo quisiera para efectos de esta exposición reducir transparencia a una modalidad de información, transparencia es fundamentalmente poder ver a través de un objeto, es poder saber qué hay dentro de una institución, es poder saber qué ocurre en un determinado proceso, saber en dónde y qué contienen ciertos expedientes. Es decir, es, en síntesis, una forma de acceder a la información (p. 155).

En ese mismo evento, Lujambio<sup>33</sup> (2004) precisó que: “La transparencia es un imprescindible elemento eslabón de la cadena de control, pero me temo que el último de los eslabones del control mexicano todavía falta por ser construido” (p.164).

---

<sup>31</sup> Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (Flacso México), y licenciado en Ciencias de la Comunicación por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), recuperado de: [http://www.flacso.edu.mx/investigacion/planta\\_academica/Valdes-Ugalde-Francisco](http://www.flacso.edu.mx/investigacion/planta_academica/Valdes-Ugalde-Francisco)

<sup>32</sup> A partir de la primera edición de este foro organizado por el entonces IFAI, se convirtió en el mayor referente a nivel nacional. Se constituyó como el mayor espacio que concentra a especialistas en materia de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas, archivos, protección de datos personales, entre otros.

<sup>33</sup> Fue Licenciado en Ciencias Sociales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), y Maestro en Ciencia Política por la Universidad de Yale, Estados Unidos. Fue profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México ITAM, de la



En la Segunda Semana Nacional de Transparencia, organizada por el IFAI, Keith-Brown<sup>34</sup> (2005), indicó en la mesa cinco denominada “Sociedad civil, transparencia, y democracia: ¿Quién vigila al vigilante?”, que:

(...) podemos entender la transparencia como una medida correctiva en donde antes la falta de transparencia llevaba un desbalance de poder entre Gobierno y sociedad, pero también no podemos entender como un estándar común [sic], en un valor transversal para una sociedad democrática (p. 140).

Por su parte, López Ayllón<sup>35</sup> (2005), en la mesa seis del mismo evento, denominada “La transparencia en estados y municipios: ¿Conviene una ley general?”, expresó:

(...) es una política pública que se tiene que construir necesariamente a partir de dos, si no es que de tres elementos: uno de carácter normativo, leyes; uno segundo de carácter presupuestal, es decir, si una ley no se acompaña de los instrumentos, de los recursos presupuestales y humanos necesarios es letra muerta, y esto es lo que vemos en muchos de los estados, que se jactan de tener leyes, pero que no están acompañadas de las condiciones materiales para que esto suceda. Y una tercera y esta simplemente la menciono, es la voluntad política, es decir, la convicción de que las cosas pasen porque hay una transformación de la cultura política (p. 185).

Durante el Seminario Internacional organizado por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal (INFODF), en la conferencia intitulada “Relaciones entre la Transparencia y la Confianza Institucional”, Islas<sup>36</sup> (2007) agregó:

---

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y de la Universidad Iberoamericana (UIA), recuperado de: <http://centrolujambio.itam.mx/es/64/paginas/alonso-lujambio-1>

<sup>34</sup> Consultora especialista en filantropía y sociedad civil, recuperado de: [http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/SNT\\_2005-5.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/SNT_2005-5.pdf)

<sup>35</sup> Director General del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), recuperado de: <http://cide.edu/nosotros/comunidad/profesores/perfil/?id=65>

<sup>36</sup> Es licenciado en Derecho por la UNAM y estudió la maestría en Derecho en la Universidad de Columbia, se doctoró en Derecho por la UNAM, recuperado de: <http://snt.inai.org.mx/2015/index.php/ponentessnt?id=56>



(...) los términos transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y derecho de acceso a la información, a los que podemos llamar figuras jurídicas o medios institucionales, se les puede identificar como medios o mecanismos de control del poder, mismos que son necesarios e indispensables en una democracia (p.260).

Finalmente, en la Sexta Semana Nacional de Transparencia, en el panel uno “La historia de la transparencia en las Américas”, Pimentel<sup>37</sup> (2009) manifestó:

La transparencia en la gestión pública no puede ser vista sólo como un resultado material expresado en documentos. Es, ante todo, un proceso político y administrativo cuyas estrategias, etapas y tránsito sirven como ejercicio de construcción de ciudadanía, dando esencia a los procesos de democratizar la democracia (p. 73).

Las aportaciones en comento, son resultado de la discusión en foros abiertos de expertos en la materia, como una manera de difundir el derecho de acceso a la información pública y la transparencia a los servidores públicos y a la sociedad, pues al final, ésta es la que debe beneficiarse con su estudio. Pero también, los eventos sirvieron para discutir conceptos y construir la doctrina necesaria para entenderlos.

Simultáneamente, la academia incursionó en el nuevo paradigma, creando literatura especializada, por lo que aportó diversas definiciones. A continuación, se citan algunas de ellas.

Para Hernández (2005): “La transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones” (en Aguilar, 2015, p. 11).

---

<sup>37</sup> Abogado, egresado de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, ha realizado cursos especializados en Derechos Humanos, en Derecho Constitucional y en Administración Pública referida a la transparencia en la gestión pública, recuperado de: [http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/SNT\\_2009-1.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/SNT_2009-1.pdf)



“La transparencia es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público” (Vergara, 2015, p.15).

Peschard (2015), alude respecto de la transparencia como principio sustantivo de la democracia que:

El valor social que tiene la noción de difundir, de dar visibilidad a lo que sucede en las oficinas gubernamentales, donde se toman las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad, responde al principio clásico de la democracia liberal que sostiene que el poder requiere de controles y límites para frenar sus eventuales abusos, es decir, para evitar que sea impune o arbitrario (pp. 10 y 11).

Alatorre (2006), señala que:

La transparencia es más bien un procedimiento que, apoyado en las tecnologías existentes –preferentemente Internet– permite el acceso a la información de una manera expedita, automática y económica ya que no requiere de la interacción directa de los burócratas con los ciudadanos (p.92).

Guerrero (2005) argumenta:

El primer problema del concepto transparencia es su nivel de abstracción. Y esto plantea, desde el punto de vista teórico y como objeto de estudio, la necesidad de una definición que haga al término más asible, conmensurable, accesible o, en términos más académicos: dotado de referentes, “operacionable” (en Merino, 2005, p.46).

Asimismo, indica que: “la transparencia es mucho más que el acceso a la información del gobierno” (en Merino, 2005, p.77).



Por su parte, Villanueva (2005), alude a la transparencia como: “un derecho humano que en este caso no lo tiene la Ley Federal de Transparencia, que es la información pública gubernamental” (en Merino, 2005, p.78).

Este mismo autor, estima que:

El principio de transparencia está vinculado originalmente con el control de la administración pública, (...) el cual ha permeado más que el principio de publicidad de los actos del Estado por ser una sola palabra capaz de sintetizar un significado similar expresado en varias palabras (en Merino, 2005, p.63).

Asimismo, argumenta:

La transparencia significa así el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar con regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas. (...) se puede colegir que el principio de transparencia es una parte del derecho de acceso a la información pública y no al contrario (en Merino, 2005, p.64).

Por su parte, Luna (2009) refiere que: “Transparentar es abrir, poner en una vitrina a los ojos de todos, hacer público algo y difundirlo al máximo” (p.35). Además, advierte:

El derecho de los ciudadanos a exigir y demandar que su gobierno sea transparente se traslada al campo de estudio del derecho, y en particular del derecho de acceso a la información, por lo que la transparencia no es un derecho, sino una obligación del Estado. La transparencia es una obligación, una política, un elemento de los códigos de ética (p.37).

En otra de sus obras, Luna (2010) también enfatiza:

La transparencia es un concepto de la administración pública que se sitúa en un contexto neoliberal que propone reformas estructurales en la relación



gobierno-ciudadano hacia una “nueva administración pública”. (...) Así que la transparencia es una obligación del Estado que cumple a través de políticas de información, comunicación, difusión, de testigos sociales, de reuniones abiertas, entre otras formas (pp. 4 y 5).

Bojórquez (2012), considera que:

La transparencia implica un acto unilateral y voluntario del gobierno, que consiste en ofrecer a los ciudadanos información de su gestión para que conozcan cómo se desarrolla la misma, y estén en posibilidad de opinar y participar en el debate público de manera informada y consciente (en Hofmann, Ramírez y Bojórquez, 2012, p. 177).

Como es posible apreciar, los especialistas conciben a la transparencia de diversas formas: como una modalidad de información, compromiso del Estado, procedimiento, elemento de la cadena de control, medida correctiva, política pública, figura jurídica, medio institucional, mecanismo o medio de control, proceso político y administrativo, práctica, instrumento, acto unilateral y voluntario, deber, principio, obligación y derecho.<sup>38</sup>

Sin embargo, ¿qué significa cada una de esas formas? o ¿cuáles son sus implicaciones?

A ese respecto, se considera relevante aclarar los alcances de la transparencia desde diversas perspectivas, para obtener una definición más profunda y comprensible sobre sus alcances. Pues aún y cuando existen definiciones sobre el tema, tal y como se expuso a lo largo de este apartado, el debate sigue vigente. Tan es así que, López Ayllón<sup>39</sup> durante la presentación de la revista en Estudios en Derecho a la Información, realizada en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el

---

<sup>38</sup> Los términos en cita son enunciativos, más no limitativos, pues seguramente en otros foros o eventos a nivel nacional y local, la transparencia pudo enmarcarse en otros rubros.

<sup>39</sup> Presentación de la revista en Estudios en Derecho a la Información, realizada en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales el 23 de junio de 2016, específicamente en la mesa redonda “Desafíos de la Agenda de Transparencia en el México de Hoy.”



23 de junio de 2016, específicamente en la mesa redonda “Desafíos de la Agenda de Transparencia en el México de Hoy”, puntualizó:

El uso de la palabra transparencia misma, resulta problemático, o se ha problematizado insuficientemente (...) valdría la pena desde el punto de vista académico, un trabajo más riguroso de construcción conceptual de qué es lo que queremos decir y eventualmente qué queremos observar, medir o evaluar cuando usamos un concepto tan amplio como lo es el concepto de transparencia.

Por lo tanto, la amplitud a la que alude López Ayllón, debe acotarse a través de un análisis conceptual, pues si bien es cierto que las diversas vertientes en que se manifiesta, se entrelazan en un tronco común -favorecer el derecho a la información y la rendición de cuentas-, los cuales resultan indispensables en un Estado democrático, también lo es que, tienen múltiples matices que se deben esclarecer en favor de aquellos que pretenden adentrarse en el estudio de este fenómeno, así como de quienes día a día se relacionan con la transparencia gubernamental. Y más allá de esos sectores, en pro de los individuos, ya que son precisamente a ellos, a quienes los servidores públicos deben rendir cuentas y quienes se verán beneficiados con un Estado transparente.

Las categorías que enuncian los especialistas son variadas y abundantes, por lo que resulta necesaria una selección de las mismas, con la finalidad de analizar aquellas que servirán de base para identificar de qué manera se implementan en una organización del Estado, lo cual se realizará en el caso de estudio.

Para ello, los parámetros que el investigador estima idóneos, surgen a partir de los siguientes enfoques:

- Normativo
- Pro individuo
- Integral



Por enfoque normativo se entiende la alusión que las leyes vigentes hacen sobre la transparencia. A partir de este enfoque, la transparencia puede entenderse como principio (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública), como obligación (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública) y como una política (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública), vertientes que deben observar y cumplir los entes gubernamentales creados bajo ministerio de ley, ya que dan sustento al Estado Democrático de Derecho.

Por lo tanto, las primeras categorías que se deben resolver, son precisamente aquellas que menciona la doctrina en concordancia con el sistema jurídico mexicano en la materia: obligación, principio y política.

Por lo que hace al enfoque pro individuo, entendido como aquel que facilita el empoderamiento ciudadano, se advierte la necesaria existencia de una prerrogativa en favor de los individuos y reconocida por las leyes, con la intención de que puedan exigir a cualquier ente al que hayan otorgado su confianza y encargado tareas relevantes para el bien común, información que facilite su participación en asuntos trascendentes. Por lo tanto, la tercera categoría que se estima crucial para este estudio, es la que alude a la transparencia como derecho.

Finalmente, el enfoque integral refiere a la endogenización de la transparencia en la sociedad. En ese sentido, se advierte la necesidad de estudiar el concepto a partir de la existencia de un conjunto de reglas que conocen los actores involucrados (servidores públicos e individuos) y que son reconocidas por los mismos, cuyo cumplimiento u observancia, constituye una conducta reiterada que se transforma en un hábito general.



Este enfoque engloba cualquier forma de concebir la transparencia, en virtud de que el objetivo final es que sea atendida por la totalidad de sujetos obligados y utilizada por los ciudadanos para el bienestar individual y común.

Por consiguiente, se debe analizar la transparencia bajo una categoría que lleve implícitas todas las demás; es decir, que sea más influyente y concentradora, tal es el caso del concepto de institución, en virtud de que en este nivel, la transparencia alcanzó un grado de endogenización potencial, tanto en el aparato gubernamental como en la sociedad.

Una vez que se han identificado las diversas formas de entender la transparencia en México, de haber profundizado en la problemática conceptual existente y seleccionado las categorías de estudio, se procederá al análisis teórico de cada una de éstas.



### **Capítulo 3. Marco teórico: cinco formas de entender la transparencia**

A partir de la conclusión del capítulo anterior, a continuación se establece lo que se debe entender y comprender por principio, obligación, derecho, política pública e institución, con el objeto de revisar su naturaleza y significado. Posteriormente, se sumará a cada una de esas categorías el concepto de transparencia, a efecto de conocer sus alcances e implicaciones en las organizaciones públicas.

#### **3.1 Transparencia como principio**

Aquí, se analiza un cúmulo de definiciones sobre el concepto de principio, y se añaden algunos ejemplos previstos en la normativa vigente de México. Dicho concepto se relaciona con el de transparencia, con la finalidad de comprender su significado y alcances desde esa perspectiva.

Los jueces y las autoridades con facultades materialmente jurisdiccionales, deben observar los principios previstos en las normas aplicables a un caso concreto, con la intención de que éstos guíen el sentido de sus resoluciones, pues los principios constituyen la fuerza moral del derecho, por lo que le dan a las normas y a la actuación de los servidores públicos mayor validez. Asimismo, las autoridades administrativas y legislativas deben observar los principios que comprende el sistema jurídico mexicano, ya que emiten o ejecutan actos de autoridad, los cuales repercuten de manera directa en la sociedad, por lo que deben estar legitimados y dotados de moralidad plena.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla diversos principios que sustentan el sistema normativo, los cuales según Ramos (2007): “representan exigencias de justicia o moralidad que ponen al sistema jurídico en relación directa con las convicciones ético-políticas socialmente dominantes” (p.138).



Los principios constitucionales, como el de seguridad jurídica, legalidad<sup>40</sup>, universalidad en derechos humanos<sup>41</sup>, interés superior de la niñez<sup>42</sup>, progresividad<sup>43</sup>, máxima publicidad<sup>44</sup>, etcétera, se encuentran estrechamente relacionados con la moral que debe conducir las funciones del Estado.

Ahora bien, los principios siempre tienen la misma jerarquía, por lo que en ocasiones entran en conflictos que las autoridades deben resolver por medio de la ponderación<sup>45</sup>, pues como afirma Ródenas (2015): “no tienen condiciones de aplicación que señalen cuáles son las condiciones en las que debe (o puede) realizarse la conducta prescrita” (p.19).

---

<sup>40</sup> Para Farrajoli (2001), el principio de legalidad viene a configurarse como el principio constitutivo de la experiencia jurídica moderna; en cuanto fuente de legitimación de las normas jurídicas vigentes y, por otra parte, de las válidas, es efectivamente constitutivo del moderno estado de derecho positivo y al mismo tiempo del moderno estado de derecho; en cuanto principio de reconocimiento de las propias normas como empíricamente dadas o positivas, es constitutivo de la moderna ciencia del derecho como disciplina empírica o positiva, a la que sirve para determinar y al mismo tiempo circunscribir su objeto.

Más exactamente, entendido como fuente jurídica de legitimación, el principio de legalidad representa un postulado jurídico del iuspositivismo sobre el que descansa la función garantista del derecho frente al arbitrio. Se puede incluso afirmar, con aparente paradoja, que la idea de legalidad como fuente exclusiva y exhaustiva de derecho positivo nació precisamente como una instancia iusnaturalista de racionalidad y de justicia (p. 870).

<sup>41</sup> Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco: deviene del reconocimiento de la dignidad que tienen todos los miembros de la raza humana sin distinción de nacionalidad, credo, edad, sexo, preferencias o cualquier otra, por lo que los derechos humanos se consideran prerrogativas que le corresponden a toda persona por el simple hecho de serlo.

<sup>42</sup> Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

<sup>43</sup> Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco: Establece la obligación del Estado de generar en cada momento histórico una mayor y mejor protección y garantía de los derechos humanos, de tal forma, que siempre estén en constante evolución y bajo ninguna justificación en retroceso.

<sup>44</sup> Se prevé en el apartado A. del artículo 6º constitucional. El artículo 8, fracción VI de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo define como: Toda información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna, accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

<sup>45</sup> De conformidad con la Tesis: 1a. CCLXXII/2016 del Poder Judicial de la Federación, bajo el rubro CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.



Cuando se trata de comprender este concepto, resulta indispensable referir a uno de los clásicos del tema; es decir, a Dworkin, quien aporta lo siguiente:

Los principios no representan sólo un expediente técnico destinado a colmar las lagunas del ordenamiento o a cimentar la ficción de la plenitud lógica del mismo, sino también el estandarte de todo un desafío al Positivismo jurídico, que incluiría aspectos tales como la insuficiencia de la regla de reconocimiento, la exclusión de la discrecionalidad judicial o la vinculación necesaria entre Derecho y moral (en Prieto, 2013, p. 27).

En otras palabras, los principios tienen una fuerza trascendente dentro del sistema normativo, no solamente porque sirven para resolver casos concretos o para emitir actos de autoridad, sino porque están colmados de contenido moral, el cual debe ser atendido por los servidores públicos e instituciones del Estado, con la finalidad de que sus actuaciones, además de estar apegadas a derecho, cuenten con una legitimidad que los dote de credibilidad.

En ese sentido, “constituyen verdades jurídicas universales, (...) principios filosóficos que expresan el elemento constante y permanente del derecho, es decir que esos son los fundamentos de la legislación positiva” (Baez, 2012, p. 302). Por consiguiente, los principios constituyen la fuerza, el pilar, o el soporte del derecho positivo. Son un elemento indispensable y fundamental del cumplimiento de las atribuciones y funciones de los servidores públicos. Podría decirse que representan la esencia natural del sistema jurídico democrático.

Ahora bien, el principio de transparencia se encuentra reconocido en nuestra Carta Magna, por lo que a continuación se citan algunos preceptos a manera de ejemplo. El artículo 3º dispone que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), al cual corresponde evaluar la calidad, el desempeño y resultados del sistema educativo nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, regirá sus actividades con apego a los principios de independencia, transparencia, objetividad, pertinencia, diversidad e inclusión. Por su parte, el artículo



6º establece en su apartado A, que en su funcionamiento el órgano autónomo en materia de transparencia se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad. El artículo 26 ordena en su apartado B, que la ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia.

A su vez, el artículo 28 de la misma ley suprema, prevé que los órganos de gobierno de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), deberán cumplir con los principios de transparencia y acceso a la información. Asimismo, establece que para la designación de los comisionados de la COFECE y del IFT existirá un Comité de Evaluación integrado por los titulares del Banco de México, el INEE y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Para tales efectos, el procedimiento de selección deberá observar los principios de transparencia, publicidad y máxima concurrencia.

Por su parte, el artículo 134, mandata que los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que los organismos garantes, en el ejercicio de sus atribuciones, fomentarán los principios de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, accesibilidad y la innovación tecnológica (artículo 42, fracción XX), lo cual reitera la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el artículo 21, fracción XVIII. La Ley Federal también alude al principio de transparencia en el artículo 33, al disponer: el Pleno del INAI, tendrá que velar porque los principios



de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad guíen todas sus actividades.

El Poder Judicial de la Federación en México se ha pronunciado por el principio de transparencia como en la tesis: P./J. 146/2005: “Partidos políticos. el manejo de sus recursos públicos y privados se rige por el principio de transparencia.”, en la que señala que: “Los partidos políticos son entidades de interés público que deben reflejar con claridad lo relativo a la obtención, manejo y destino de los recursos públicos y privados que reciben para el desarrollo de sus actividades ordinarias y de campaña.” Por lo tanto, en el ámbito de los partidos políticos, se debe privilegiar el principio de transparencia y no el de secrecía, pues sus actos son de interés de la sociedad.

La inclusión de la transparencia como principio constitucional, significa que los servidores públicos en todas sus actuaciones deben permitir que cualquier individuo observe cómo gestionan el ejercicio de sus atribuciones y funciones, y en qué están erogando los recursos provenientes del erario público. En ese entendido, la transparencia como principio debe ser de observancia primigenia, y debe valorarse, únicamente cuando existan circunstancias que impidan la difusión de información por un tiempo determinado, tal y como ocurre con la información referente a estrategias de seguridad nacional o pública, la cual de proporcionarse podría ocasionar un riesgo a la estabilidad del Estado. O bien, cuando se esté frente a información de carácter confidencial, la cual siempre debe resguardarse, salvo que exista el consentimiento del titular de la información, como podría ser el caso de los datos personales confidenciales de personas físicas o la información que pudiera afectar el estatus de las personas morales, o cuando se acredite el interés público sobre la misma.

Así, la transparencia como principio constituye el elemento moral que deben atender aquellas personas que pretendan dedicarse al servicio público, por lo que deben abrir al escrutinio de la sociedad la información que dé cuenta de sus actos. Asimismo, alude a la naturaleza del Estado, el cual debe ser diáfano de manera primigenia y natural, por lo que todas sus actuaciones deben realizarse a la luz de la



inspección y vigilancia de la comunidad, sin que nadie les solicite información y sin que una norma los obligue a cumplir con acciones en materia de transparencia.

### **3.2 Transparencia como obligación**

A continuación, se exponen algunas definiciones que aporta la doctrina en torno al concepto de obligación, con la intención de conocer el significado y alcances de la transparencia bajo esta categoría. Asimismo, se establecen algunos ejemplos de las obligaciones en la materia.

Para abordar este tema, resulta básico retornar a su origen; es decir, cuando los romanos definían una obligación como “un lazo de derecho que nos constriñe en la necesidad de pagar alguna cosa conforme al derecho de nuestra ciudad” (Argüello, 1998, p. 276).

Los romanos aludían a las obligaciones de carácter civil, en las que existía una relación entre dos personas físicas, por lo que una se obligaba a realizar el pago, en los términos previstos en la normatividad vigente, y la otra, tenía al derecho de exigirlo. La aportación de los romanos constituye la fuente de los estudiosos del derecho civil; a partir de ella, la doctrina generó nuevas definiciones, por ejemplo, De Pina la define como: “la relación jurídica constituida en virtud de ciertos hechos o actos entre dos o más sujetos, por lo que uno, denominado acreedor, puede exigir de otro llamado deudor, determinada prestación” (en Baez, 2012, p. 195). Aquí también se observa una relación jurídica entre dos sujetos, donde la prestación constituye el objeto de la relación; sin embargo, se prevé que dentro de los vínculos jurídicos pueden existir más de dos personas y no solamente físicas, sino también morales o jurídicas.

Por su parte, Simental y Castro (2014), la define como: “la relación jurídica entre dos partes, que determinan para una de ellas (la obligada) cumplir con una conducta, y para la otra (la facultada) el poder exigir el cumplimiento de la misma” (p. 20). A partir de lo anterior, el cumplimiento de una obligación no es potestativo para una de las partes, sino que constituye una carga que se debe cumplir forzosamente.



Así, es posible distinguir que las obligaciones tienen los siguientes elementos:

- Personas inmiscuidas en la relación jurídica (sujetos)
- Una conducta que puede consistir en: hacer, no hacer o dar (objeto)
- La facultad de exigir el cumplimiento de esa conducta (responsabilidad)

Del análisis a las definiciones en comento, pareciera que el deudor se encuentra sometido al acreedor; sin embargo, la doctrina en materia de obligaciones ha modificado dicha relación, pues “hoy se visualiza como una relación de cooperación y colaboración entre las partes para la consecución de un fin económico y social, en lugar de centrar su funcionamiento en el dominio que ejercía el acreedor sobre el deudor para obtener la prestación debida” (Robles, 2011, p. 6).

Ahora bien, *¿qué pasa con las obligaciones del Estado?*, ya que no solamente existen obligaciones entre sujetos de derecho privado, sino también entre éstas y personas de derecho público, o simplemente, entre personas de derecho público. Por ejemplo, cuando una institución celebra un contrato con una empresa privada para la prestación de un servicio o la adquisición de bienes muebles o inmuebles, forzosamente se materializa una obligación, ya que existen dos partes (acreedora y deudora), un objeto y, generalmente, una contraprestación. O bien, cuando una institución gubernamental contrata a otro ente de la misma naturaleza para solicitar una asesoría, para la realización de un diagnóstico o para la ejecución de una capacitación, a cambio de un pago, ahí también se presentan los elementos de una obligación jurídica.

En los casos hipotéticos que se exponen, la obligación se plasma a través de un documento denominado contrato, cuyas formalidades ha desarrollado exponencialmente la doctrina del derecho civil, mercantil y administrativo, en donde existe un acuerdo de voluntades. No obstante ello, resulta importante aclarar que la fuente de las obligaciones no se circunscribe únicamente a los contratos, sino a otros actos jurídicos como: “la declaración unilateral de la voluntad, el enriquecimiento



ilegítimo, la gestión de negocios, las obligaciones que nacen de actos ilícitos y el riesgo profesional”<sup>46</sup> (Sánchez-Cordero, 1981, p. 80).

El significado se complica cuando las normas vigentes ordenan la realización de ciertas conductas por parte de las organizaciones públicas. En esos casos ¿se *estará materializando una obligación?* Dicha interrogante se plantea, en virtud de que las leyes pueden imponer conductas, en donde pareciera que no existe la expresión de una voluntad o de un acuerdo de voluntades. A ese respecto, Robles (2011), señala que: “el deber jurídico es la necesidad de adoptar un determinado comportamiento conforme lo que establezca una norma particular, ya sea emanada de la voluntad de los particulares o de un ordenamiento jurídico” (p.12). A partir de los argumentos de este autor, se puede afirmar que las autoridades cuando acatan las ordenes de una norma, están cumpliendo con un deber, “el cual, desde el punto de vista jurídico, se puede utilizar correctamente como sinónimo de obligación” (Robles, 2011, p. 12).

En ese tenor, los entes gubernamentales de conformidad con la normatividad que les aplica, tienen deberes jurídicos, los cuales constituyen obligaciones que tienen que cumplir, en virtud de que están previstas en la ley, y por ende, no están sujetas a negociación. En estos casos, existen sujetos de la obligación (Estado-

---

<sup>46</sup> Código Civil Federal: CAPITULO II - De la Declaración Unilateral de la Voluntad: Artículo 1860. El hecho de ofrecer al público objetos en determinado precio, obliga al dueño a sostener su ofrecimiento. Artículo 1861. El que por anuncios u ofrecimientos hechos al público se comprometa a alguna prestación en favor de quien llene determinada condición o desempeñe cierto servicio, contrae la obligación de cumplir lo prometido. CAPITULO III - Del Enriquecimiento Illegítimo: Artículo 1882. El que sin causa se enriquece en detrimento de otro, está obligado a indemnizarlo de su empobrecimiento en la medida que él se ha enriquecido. Artículo 1883. Cuando se reciba alguna cosa que no se tenía derecho de exigir y que por error ha sido indebidamente pagada, se tiene obligación de restituirla. Si lo indebido consiste en una prestación cumplida, cuando el que la recibe procede de mala fe, debe pagar el precio corriente de esa prestación; si procede de buena fe, sólo debe pagar lo equivalente al enriquecimiento recibido. CAPITULO IV - De la Gestión de Negocios: Artículo 1896. El que sin mandato y sin estar obligado a ello se encarga de un asunto de otro, debe obrar conforme a los intereses del dueño del negocio. Artículo 1897. El gestor debe desempeñar su encargo con toda la diligencia que emplea en sus negocios propios, e indemnizará los daños y perjuicios que por su culpa o negligencia se irroguen al dueño de los bienes o negocios que gestione. CAPITULO V - De las Obligaciones que Nacen de los Actos Ilícitos: Artículo 1910. El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima. CAPITULO VI - Del Riesgo Profesional: Artículo 1935. Los patrones son responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridas con motivo o en el ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por tanto, los patrones deben pagar la indemnización correspondiente, según que hayan traído como consecuencia la muerte o simplemente la incapacidad temporal o permanente para trabajar. Esta responsabilidad subsistirá aun en el caso de que el patrón contrate el trabajo por intermediario. Artículo 1936. Incumbe a los patrones el pago de la responsabilidad que nace de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales, independientemente de toda idea de culpa o negligencia de su parte.



sociedad), un objeto (hacer, no hacer o dar) y una facultad de exigir la obligación (por parte del mismo Estado y de la sociedad). Dicha trilogía se ejemplifica a continuación.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública define a la transparencia como la obligación de los organismos garantes de dar publicidad a las deliberaciones y actos relacionados con sus atribuciones, así como de dar acceso a la información que generen (artículo 8, fracción IX).

Como es posible apreciar, la disposición jurídica establece una obligación, la cual cuenta con los siguientes elementos: 1. Sujeto (órganos garantes); 2. Objeto (publicidad de ciertos actos), y 3. Facultad de exigir el cumplimiento (sociedad).

Por otro lado, la misma norma general, la ley federal y las locales en la materia, incluyen una serie de obligaciones que deben cumplir los sujetos obligados a través de la puesta a disposición de información en la Plataforma Nacional de Transparencia, por ejemplo: el marco normativo aplicable, en el que deberá incluirse leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, entre otros; los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados; los gastos de representación y viáticos, así como el objeto e informe de comisión correspondiente; la información en versión pública de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que así lo determinen, en los sistemas habilitados para ello, de acuerdo a la normatividad aplicable; entre otra.

A ese respecto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública contempla en su artículo 68 que, los sujetos obligados en el ámbito federal deberán cumplir con las obligaciones de transparencia y poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas e información



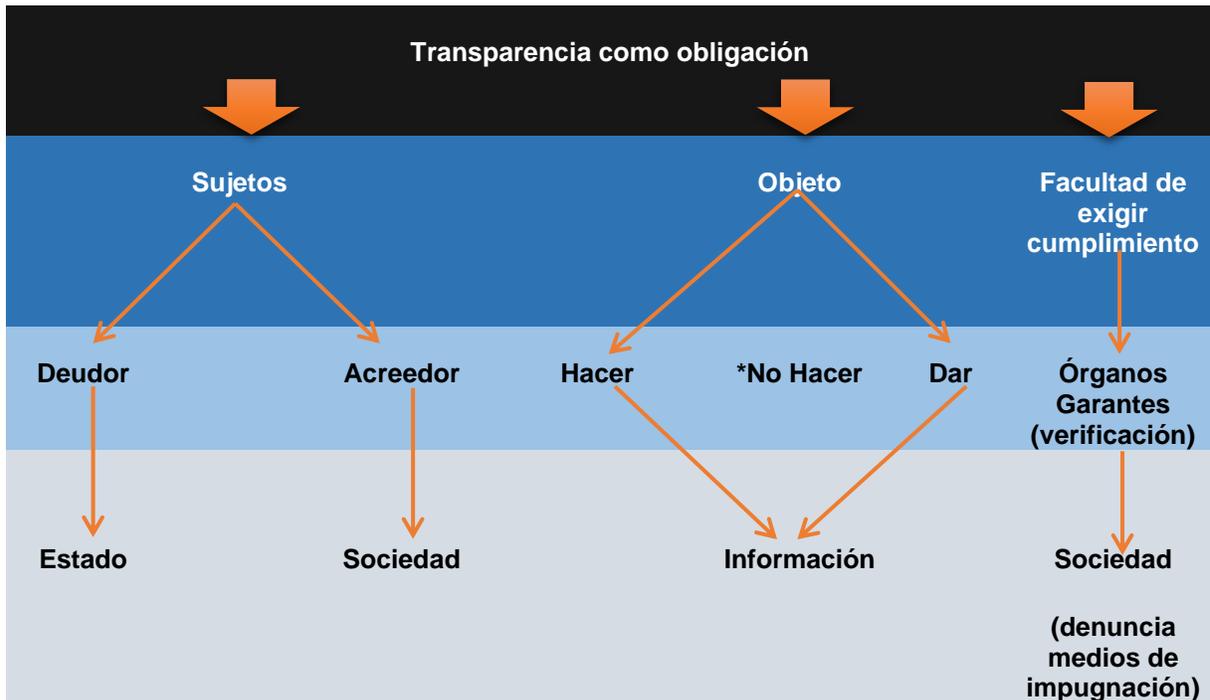
señalados en el Título Quinto de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El cumplimiento de las obligaciones de transparencia conlleva que los órganos garantes detonen acciones de vigilancia a través de procedimientos de verificación y que cualquier persona denuncie el incumplimiento de las mismas, cuyos procedimientos se desarrollan en la ley federal y las locales en la materia. Asimismo, resulta importante precisar que la normativa en comento, enuncia las sanciones que se pueden imponer por el incumplimiento de las obligaciones de transparencia, por citar un ejemplo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece en su artículo 186 que serán causas de sanción no difundir la información relativa a las obligaciones de transparencia previstas en la Ley, así como su falta de actualización.

Luego entonces, la transparencia como obligación repercute en el deber de los servidores públicos de difundir en sus sitios de internet la información de oficio que mandatan las normas en la materia, así como en responder las solicitudes de información. No se trata de una potestad o voluntad, por lo que su incumplimiento tiene como consecuencia la imposición de sanciones por parte del órgano garante nacional y de los locales en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por consiguiente, la facultad de exigir el cumplimiento de esas obligaciones recae principalmente en dos sujetos, los órganos garantes en materia de transparencia (órgano sancionador) y la sociedad en su conjunto (titular de la información que obra en los archivos gubernamentales) (Ilustración 2).

## Ilustración 2 La transparencia como obligación



\*Existe una obligación indirecta de no hacer: referente a no entregar información inexacta o desactualizada.

### 3.3 Transparencia como derecho

A continuación, se analiza el concepto derecho, a partir de las aportaciones de estudiosos del tema, lo que permite comprender sus diversos significados e identificar si la transparencia puede ser considerada bajo esa perspectiva.

De conformidad con Villoro (2000):

La palabra “derecho” deriva del vocablo latino “*directum*” que, en su sentido figurado, significa “lo que está conforme a la regla, a la ley, a la norma”. “Derecho” es lo que no se desvía a un lado ni otro, lo que es recto, lo que se dirige sin oscilaciones a su propio fin (p. 4).

El concepto que nos atañe es dinámico, no tiene una definición de carácter universal, definitiva o absoluta. A menudo se suele aludir a él en diversas vertientes. A ese respecto, a continuación se esquematiza la explicación que aporta Cárdenas (2010, p. 76):



**Tabla 1 Diferentes acepciones del derecho**

Expresión	Acepción
1) El derecho penal mexicano.	Derecho en un sentido objetivo, como conjunto de normas o disposiciones pertenecientes al derecho penal.
2) Tengo derecho a la información pues éste se encuentra plasmado en el artículo 6 de la Constitución por una reforma que el 6 de diciembre de 1977 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación.	Derecho subjetivo, esto es, entender el derecho como una facultad, en este caso, en relación o con respecto al Estado.
3) La ciencia del derecho nacional no ha alcanzado el nivel de desarrollo requerido.	Estudio sobre el derecho.
4) No hay derecho que en México las elecciones sean fraudulentas. Los casos anteriores designan situaciones diversas.	Juicio de valor sobre la manera en la que se desarrollan las elecciones.

En esa misma tesitura, Santiago (2003), alude que la palabra “derecho” es tan *ambigua* que puede entenderse de diversas formas, por ejemplo:

- “El derecho argentino prevé la pena capital”
- “Tengo derecho a vestirme como quiera”
- “El derecho es una de las disciplinas teóricas más antiguas”

En la primera frase, “derecho” hace referencia a lo que, con más precisión, se llama “derecho objetivo”, o sea un ordenamiento o sistema de normas (*por ejemplo un conjunto de leyes, decretos, costumbres, sentencias, etcétera*). En la segunda, “derecho” se usa como “derecho subjetivo”, como facultad, atribución, permiso, posibilidad, etcétera. En la tercera frase, la palabra “derecho” se refiere a la investigación, al estudio de la realidad jurídica que tiene como objeto el derecho en los dos sentidos anteriores (p. 14).



A su vez, Baez (2007) establece la siguiente clasificación:

- Derecho objetivo: Conjunto de normas impero-atributivas que componen un determinado orden normativo.
- Derecho subjetivo: Facultad de hacer o dejar de hacer algo conforme a la ley. Es el mismo derecho objetivo cuando la persona lo hace suyo.
- Derecho histórico: Conjunto de normas jurídicas que fueron creadas por el poder soberano y que han dejado de tener vigencia.
- Derecho vigente: Conjunto de normas jurídicas con vida actual, es decir, que no han sido abrogadas ni derogadas (p. 41).

Para los efectos de este estudio, resulta conveniente abundar en dos de las acepciones antes aludidas: 1) derecho objetivo y 2) derecho subjetivo, en virtud de que permitirán clarificar si la transparencia puede encuadrar en esta categoría (derecho).

Por lo que respecta al derecho objetivo, Hart (1992) advierte que “la distinción entre derecho y otros sistemas normativos radica en que el derecho no solamente prescribe conductas (normas primarias), sino que contiene una serie de normas y a los órganos de creación y aplicación (normas secundarias)” (en Huerta, 2008, p. 17).

Ahora bien, Kelsen (1982) precisa que:

El derecho, por su propia naturaleza, también es moral, es decir: que la conducta que las normas jurídicas exigen o prohíben, también son exigidas o prohibidas por las normas de la moral; que cuando un orden social exige una conducta, que la moral prohíbe, o prohíbe una conducta que la moral exige, ese orden no constituye derecho, por no ser justo (p. 76).

En ese sentido, Hart y Kelsen profundizan en el contenido de las normas que constituyen un sistema jurídico, el cual, desde la perspectiva de Cárdenas, Santiago y Baez, constituyen el denominado derecho objetivo.



En cuanto al derecho subjetivo, Wincheid sostiene que: “el Derecho Subjetivo es un poder o señorío de la voluntad reconocido por el orden jurídico. En otras palabras, es la facultad de exigir un determinado comportamiento de la persona que se halla frente al titular del derecho subjetivo” (en Baez, 2012, p. 52).

Por su parte Ihering, dice que: “el derecho subjetivo es un interés jurídico protegido” (en Baez, 2012, p.52). Aunado a lo anterior, Folgado (1960), argumenta que: “el derecho considerado en sí es pertenencia, suidad, lo suyo; “más nada puede llamarse con propiedad suyo, de alguien, sino por relación a la libertad y dominio” (...). Luego, el derecho es dominio, facultad o poder del sujeto en aquello que le pertenece” (p. 80) y ello constituye lo que se denomina como derecho subjetivo.

Por consiguiente, el derecho subjetivo es lo que permite que los individuos cuenten con la facultad o potestad de exigir al Estado los bienes o conductas que estime pertinentes para el bienestar común, por ejemplo: educación, salud, seguridad social, seguridad pública, reconocimiento de derechos humanos, libertad de expresión, pensamiento, opinión, derecho al trabajo, a la información, etcétera. En ese sentido, si bien es cierto que los individuos tenemos la facultad o potestad de exigir información al Estado, lo que constituye el derecho humano de acceso a la información, el cual define la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como: el derecho humano que comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información (artículo 4); también lo es, que normativamente no se prevé la transparencia como un derecho, por lo que bajo esa óptica, no se podría considerar como un derecho subjetivo en México.

Sin embargo, el Estado debería reconocer ese derecho constitucionalmente, ya que con él, los individuos no solo tendrían la posibilidad de exigir al Estado información de carácter público, sino también a todos los entes que de alguna manera requieren de la confianza de sus integrantes, como lo son las asociaciones civiles, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, o a las instituciones religiosas, por citar solo algunos ejemplos.



No es lo mismo tener el derecho a solicitar información por medio de los procedimientos de acceso que disponen las leyes, que tener el derecho a exigir transparencia a entes que tienen un impacto social. Claro está que el derecho de acceso a la información permite que los individuos revisen documentos públicos; sin embargo, el derecho a la transparencia va más allá, implica conocer cómo hacen las cosas los servidores públicos, cómo llevan a cabo los procedimientos, la toma de decisiones, las deliberaciones, el nombramiento de servidores públicos de cualquier nivel, hasta como se decide organizar un evento o festividad, todo ello, va más allá de lo que queda plasmado en papel.

Ahora bien, de conformidad como las definiciones anteriores, la transparencia sí podría considerarse como un derecho objetivo, en razón de que existe un conjunto de ordenamientos jurídicos que la regulan en México, especialmente en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la ley federal y las leyes locales en la materia.

*¿Cómo es que la transparencia no está reconocida normativamente como un derecho de los individuos, pero sí existe un sistema normativo que la regula?* Ello se debe a que el Estado la reconoce, pero solo como principio, obligación y política, y utilizando el término como parte de la denominación de las disposiciones correspondientes. Sin embargo, el trabajo sistemático de los diversos actores involucrados, autoridades de los tres poderes de la unión, y de los tres niveles de gobierno, los órganos garantes a nivel nacional y local en la materia, la propia sociedad civil organizada, los periodistas, académicos e investigadores, entre otros, no ha potencializado y explotado los alcances del concepto desde la vertiente subjetiva del derecho.

### **3.4 Transparencia como política pública**

En seguida, se explica lo que la literatura especializada considera como política pública, con la finalidad de comprender su significado, características,



elementos y funciones. Asimismo, se identifican los alcances de la transparencia desde esta categoría.

Arellano y Blanco (2013), señalan que no toda acción de gobierno es una política pública, por lo que se trata de un grupo particular de decisiones que poseen al menos las siguientes características:

1. Son llevadas a cabo por autoridades públicas legítimamente constituidas.
2. Surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta al interés público, por lo que debe resolverse empleando recursos gubernamentales, en mayor o menor medida.
3. Se materializa mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares.
4. Todo lo anterior, además, tiene como sustento fundamental la discusión y el acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía, respecto de qué debe resolverse, mediante qué mecanismos concretos y con qué efectos esperados. Así, al escoger una alternativa se están abandonando otras, al escoger un método de solución se están dejando de lado otros, por lo que estos procesos de “no-decisión” son también muy importantes (p.28).

Las políticas públicas traen aparejados los siguientes aspectos:

- Acotan las discusiones políticas
- Diferencian problemas y soluciones de manera específica
- Precisan las diferencias
- Vinculan los temas a soluciones más amplias o secuenciales
- Plantean esfuerzos compartidos
- Participación de manera específica (Lahera, 2004, p.8)

Para Lahera (2004):



El concepto de políticas públicas incluye tanto temas de gobierno como de Estado. Estas últimas son consideradas, políticas de más de un gobierno, lo que plantea una especificidad política. También es posible considerar como políticas de Estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes del Estado en su diseño o ejecución (p.10).

Por su parte, Méndez (2010) precisa que: “una política pública se trata de situaciones en las que el Estado, ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de incentivos [monetarios, legales, de organización, etc.]” (en Aguilar, 2010, p. 121).

A decir de Sojo (2006):

Una política pública es toda acción de gobierno encaminada a atender o resolver un problema relativo al interés público. Es una actividad que se desarrolla de manera cotidiana y capaz de ordenar prioridades en torno a diferentes finalidades y propósitos. En otras palabras, las políticas públicas, son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias, y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada en Estado decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública (p.47).

Ahora bien, Flores (2012), argumenta que: “las políticas públicas son la expresión ponderada y genuina del interés general, ya sea que su legitimidad deriva de un proceso legislativo democrático o de la aplicación de criterios y conocimientos técnicamente racionales a la solución de problemas sociales” (p. 21).

Por su parte, Subirats et al. (2008), definen la política pública como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y



acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales) (p. 36).

En ese sentido, una política pública constituye un conjunto de acciones que emprenden los entes gubernamentales para planear y ejecutar actividades encaminadas al bienestar común, a través de la solución de problemas específicos.

Evidentemente, esas políticas deben estar basadas en datos duros como las estadísticas, para identificar lo que se pretende solucionar o mejorar en el entorno social. La implementación de las políticas públicas debe construirse por medio de la planeación, la ejecución y la evaluación para detectar los resultados y posibles deficiencias.

Ahora bien, Merino (2008), señala que:

La política pública de transparencia se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por los poderes, las dependencias y los órganos públicos del Estado para darle contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad (en sus distintas acepciones), publicidad e inclusión dentro de su propia organización (en Ackerman, 2008, p. 241).

Desde el enfoque de Merino, normativamente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 37 establece que el INAI emitirá políticas de transparencia proactiva, de conformidad con los lineamientos generales definidos por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, diseñadas para incentivar a los sujetos obligados a publicar información adicional a la que establece como mínimo dicho ordenamiento jurídico y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. A ese respecto, el 15 de abril de 2016, se publicó en el Diario



Oficial de la Federación, el Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público y evaluación de políticas de transparencia proactiva.

Dicho ordenamiento jurídico establece en el lineamiento Segundo, fracción XXII, que por transparencia proactiva, se entiende el conjunto de actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información adicional a la establecida con carácter obligatorio por la Ley General, que permite la generación de conocimiento público útil con un objeto claro enfocado en las necesidades de sectores de la sociedad determinados o determinables. Asimismo, prevé en el lineamiento Vigésimo, que la información en el marco de la política de transparencia proactiva no es obligatoria en su generación, pero de generarse, además de albergarse y difundirse en los medios de difusión seleccionados para su audiencia, deberá divulgarse de forma obligatoria.

Al tratarse de una política pública, las acciones de los sujetos obligados bajo este rubro, deben estar sujetas a una evaluación, en donde se validarán (artículo Trigésimo Primero): los procedimientos para la identificación de información proactiva; la calidad de la información publicada; la diversificación y el uso de medios alternativos para la difusión de la información; la contabilización de las consultas y/o reutilización de la información publicada; en su caso, la participación ciudadana efectiva e informada en el proceso de publicación y difusión de información de manera proactiva; y los efectos positivos generados a partir de la información difundida en el marco de la política de transparencia proactiva.

Los resultados de la evaluación en comento, tendrán como objetivo (Trigésimo Quinto): determinar los avances que en materia de transparencia proactiva llevan a cabo los sujetos obligados; la acreditación o no acreditación de los elementos necesarios; la obtención de reconocimientos solicitados por parte de los sujetos



obligados; y la identificación de conocimiento público útil generado a partir de la socialización, y reutilización de la información publicada proactivamente.

Por lo tanto, las políticas públicas de transparencia implican la planeación y ejecución de acciones tendientes a potencializar las obligaciones de transparencia establecidas en las leyes correspondientes, las cuales no son obligatorias, pero deben sujetarse a una evaluación para verificar su eficacia. Uno de los intentos por establecer la transparencia como política pública, se está inclinando por la proactividad de las instituciones en la publicidad de la información que obra en sus archivos.

### **3.5 Transparencia como institución**

Ahora corresponde el turno de analizar el concepto de institución, con la finalidad de conocer su definición y alcances en relación con la transparencia.

El concepto de institución ha sido estudiado desde diversas ciencias como la sociología, la ciencia política y la economía, cada una de ellas la ha definido de manera particular. Sin embargo, para efectos de este trabajo, el investigador retoma la concepción de la ciencia política, la cual la concibe como las reglas que deben acatar los individuos para un determinado fin. Tal y como señalan March y Olsen (1989): “una institución no necesariamente es una estructura formal, sino que más bien se le entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos; y sobre todo, rutinas” (en Peters, 2003, p. 50).

Teubner (1986) y Robinson (1991), aluden que:

En la ciencia política se usa la palabra “institución” libremente y con una precisión muy limitada, ya que significa muchas cosas: desde una estructura formal, como un Parlamento, hasta entidades amorfas, como la clase social. Y hasta se describe como instituciones a otros elementos constitutivos del universo sociopolítico, como las leyes y los mercados (en Peters, 2003, p. 49).



Por su parte, North (1990), menciona que:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico (en Romero, 1998, p. 32).

A su vez Romero (2010), advierte que:

Las instituciones son los mecanismos que regulan el funcionamiento social. Es decir, que ponen las reglas del juego, que dicen qué se debe hacer dentro de una comunidad humana. Distintas sociedades han generado diversos sistemas de reglas y mecanismos para hacerlas cumplir; es decir, diversos arreglos institucionales que se convierten en la manera de hacer las cosas de cada sociedad, en su cultura y en sus leyes (p.7).

En ese mismo sentido, Acuña (2015), señala que: “las instituciones son reglas que rigen en la sociedad la coordinación de los sujetos y de los grupos sociales, pero también la administración de los conflictos que existen entre las comunidades, regiones o grupos sociales” [Archivo de vídeo].

Aunado a lo anterior, Obregón (2008), argumenta que: “una institución es la suma de: a) un arreglo institucional, y b) un sistema conceptual” (p. 200).

Es decir, las instituciones son las reglas que los integrantes de la sociedad deciden crear y acatar para su propio beneficio, por ejemplo, la democracia es una institución del Estado mexicano, en virtud de que los habitantes aceptaron la creación de leyes que regulan su funcionamiento, como lo son, la regla de la mayoría, la pluralidad de partidos políticos, la equidad en la contienda, el derecho al voto en igualdad de condiciones para hombres y mujeres, la construcción de entes



gubernamentales independientes e imparciales que organicen las elecciones, entre otros. Así, con base en la definición de los autores en cita, la democracia es una institución en México, ya que existen reglas del juego que aceptó la sociedad mexicana, que son conocidas por los que tienen derecho y obligación de observarlas y que tienen un objetivo común. Eso mismo ocurre con la transparencia, en México existen reglas reconocidas por el Estado que la reconocen como principio, la regulan y contienen sus obligaciones. Tales reglas se han ido modificando a través del tiempo, con la finalidad de atender los requerimientos ciudadanos y las nuevas circunstancias.

Asimismo, hay que tomar en consideración que una institución además de estar conformada por reglas, también los autores indican que debe ser una conducta reiterada, como dice Huntington (1968): “una institución social no es más que un patrón de conducta recurrente, valioso y estable” (en Goodin, 1996, p. 37). Bajo ese contexto, la transparencia como institución debe ser aceptada por los actores sociales, y acatada por los sujetos obligados, los cuales deben actuar diáfananamente de manera habitual y libremente, como si se tratase de cualquier actividad cotidiana, pues como alude Vablen: “las instituciones son hábitos de vida y de pensamiento” (en Obregón, 2008, p. 202). En ese sentido, la transparencia como institución guarda una estrecha relación con la acepción de principio, ya que, al constituirse como un elemento natural de las instituciones democráticas, debería ser en consecuencia una acción habitual en la actuación de los servidores públicos.

Ahora bien, de conformidad con Sánchez (1958): “toda institución –incluso las instituciones políticas- es la estabilización de formas jurídicas de convivencia. Sólo se institucionaliza lo que adquiere vitalidad orgánica, lo que se incorpora a la sociedad con caracteres anatomofisiológicos” (p. 14). Así, la transparencia como institución, se ha materializado orgánicamente, ya que el Estado creó entes gubernamentales, mejor dicho, órganos constitucionales autónomos para velar por la transparencia gubernamental, así como para garantizar su permanencia y el cumplimiento de las reglas del juego a las que alude North.



Con base en las definiciones localizadas, la transparencia puede entenderse como una institución del Estado, en virtud de que contiene las reglas bajo las cuales debe conducirse el aparato gubernamental, cuya finalidad es que México se consolide como una democracia moderna, en la que prevalezca la apertura informativa, a través de la disposición de información de los sujetos obligados que dé cuenta de su gestión, así como del gasto de recursos públicos. Sin embargo, el reto se halla en la implementación de la transparencia de manera habitual; es decir, que los servidores públicos la adopten como una conducta reiterada de todas sus actuaciones, cambiando con ello la cultura de la secrecía y del pensamiento patrimonialista del Estado sobre la información que obra en sus archivos.

### **3.6 Conclusiones preliminares**

La transparencia como principio constituye un elemento moral que deben tener los servidores públicos. Asimismo, alude a la naturaleza del Estado, el cual debe ser diáfano de manera primigenia.

La transparencia como obligación repercute en el deber de los servidores públicos de difundir en sus sitios de internet la información de oficio que mandatan las normas generales y de responder las solicitudes de los individuos, cuyo incumplimiento deriva en la imposición de sanciones por parte de las autoridades competentes.

La transparencia podría considerarse como un derecho objetivo, en razón de que existe un conjunto de ordenamientos jurídicos que la regulan en México.

Normativamente se reconoce la transparencia como un principio, obligación o política, pero no como un derecho, por lo que no se podría decir que esté considerada como un derecho subjetivo.

Se identificó que las políticas públicas de transparencia implican la planeación y ejecución de acciones tendientes a potencializar las obligaciones de transparencia



establecidas en las leyes correspondientes, las cuales no son obligatorias, pero deben sujetarse a una evaluación para verificar su eficacia.

La transparencia también puede entenderse como una institución del Estado, en virtud de que existen reglas bajo las cuales debe conducirse el aparato gubernamental. Sin embargo, México está transitando hacia el uso de la transparencia de manera habitual.

Finalmente, tomando en consideración las aportaciones aludidas hasta este momento, se estima pertinente contribuir con la siguiente definición de transparencia:

**Sentido estricto:** *La transparencia constituye uno de los medios que permite a cualquier individuo acceder a la información que está en posesión de los sujetos obligados por las leyes en la materia.*

**Sentido amplio:** *La transparencia se erige como una institución democrática, la cual está reconocida normativamente como principio, obligación y política pública; pero también podría considerarse como un derecho de los individuos frente a los entes a los que han otorgado confianza, no solo para acceder a la información que generan, sino para presenciar la toma de decisiones.*

Bajo ese orden de ideas, y en seguimiento a los objetivos del presente trabajo, corresponde identificar la implementación de la transparencia en sus diversas categorías en el trabajo cotidiano de las organizaciones públicas, situación que se abordará en el siguiente capítulo.



## **Capítulo 4. Caso de estudio: La transparencia en el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)**

El objetivo de este capítulo consiste en identificar la manera en que se implementa la transparencia como principio, obligación, derecho, política pública e institución en el quehacer del INALI. Para ello, resulta necesario establecer previamente, a manera de contexto, un análisis sobre el derecho al uso de las lenguas indígenas en relación con la transparencia, en virtud de que el primero, constituye la sustancia de la organización pública seleccionada para este estudio. Posteriormente, se analiza la manera en que los servidores públicos implementan la transparencia en el INALI.

### **4.1 Metodología del estudio**

En el presente estudio se utilizó una metodología cualitativa, y la recolección de datos se realizó a través de un análisis documental y entrevistas a profundidad semiestructuradas con informantes clave. Primero se buscaron y analizaron videograbaciones, testimonios, artículos, monografías, tesis, ponencias, conferencias, informes de labores, etcétera, que dan cuenta de la labor del INALI en materia de transparencia. Asimismo, se relacionaron tales acciones con los conceptos de transparencia como principio, obligación, derecho, política pública e institución, con la intención de verificar su implementación.

Es importante señalar que la información del INALI versa sobre el año 2015 y 2016; a efecto de contar con datos recientes que den cuenta del estatus actual del instituto frente a la transparencia en sus diversas vertientes.

Los documentos del caso de estudio, se organizaron con base en un instrumento de codificación, el cual se explica en el Anexo 1.

En seguida, con el objeto de conocer la experiencia de servidores públicos de diversas áreas que integran el INALI, se levantaron nueve entrevistas a profundidad



semiestructuradas<sup>47</sup> a informantes clave, cuyo cronograma de trabajo se presenta en el Anexo 2. Con ello, se pretendió lograr una interacción en donde las conclusiones se formularan durante la actividad, las cuales no necesariamente son verdaderas. Asimismo, se desea explicar a partir de las entrevistas, cómo se implementan las diferentes formas de entender la transparencia (principio, obligación, derecho, política pública e institución) en la organización pública correspondiente.

Para el desarrollo de las entrevistas en comento, se utilizó un protocolo de entrevista, así como una guía de seguimiento, las cuales se presentan en el Anexo 3.

Esta metodología se diseñó específicamente para el caso de estudio del presente trabajo, la cual puede contribuir para generar hipótesis que se podrían comprobar con una metodología distinta más del tipo cuantitativo; o bien, para generar preguntas de investigación a desarrollar en futuros análisis cualitativos. Es decir, la metodología que se utilizó para el caso en particular es no representativa, por lo que no se pretende su generalización en otros estudios relacionados con la transparencia en México.

## 4.2 Contexto del caso de estudio<sup>48</sup>

México constituye una nación multicultural<sup>49</sup>, en la cual, de conformidad con el Catálogo de Localidades Indígenas, existen 64,172 localidades que se encuentran clasificadas de acuerdo a criterios de concentración de población indígena en cada una de ellas<sup>50</sup>.

Con base en la Constitución Política General, las comunidades indígenas son aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, las cuales están

---

<sup>47</sup> Se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados (es decir, no todas las preguntas están predeterminadas) (Hernández, Fernández y Baptista 1991, p. 597).

<sup>48</sup> Extractos obtenidos del artículo escrito por el autor, "Protección de las lenguas originarias frente al derecho de acceso a la información", publicado el 6 de octubre de 2016, en el Blog El Juego de la Suprema Corte de la Revista Nexos, recuperado de: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6100>

<sup>49</sup> La idea del multiculturalismo no entraña la preservación artificial de las culturas indígenas (o tribales) en algún tipo de museo, sino únicamente el derecho de toda comunidad humana a vivir con arreglo a las normas y visiones de su propia cultura (Stavenhagen, 2008, p. 32). Es decir, el multiculturalismo no debe ser visto como un concepto superficial, sino como un concepto que conlleva derechos y obligaciones en pro de los seres humanos.

<sup>50</sup> Catálogo de Localidades Indígenas 2010, recuperado de: <http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/>



asentadas en un territorio y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres (artículo 2º).

Dichas comunidades poseen una cultura vasta que enriquece su identidad, dentro de la que se halla el uso de sus lenguas originarias. Los pueblos que cuentan con una lengua propia, se constituyen en lo que Stavenhagen (2008) denomina como una comunidad idiomática, la cual es también una comunidad epistemológica; es decir, vincula a las personas mediante su participación en un medio común y en conocimientos compartidos (p.30).

Ahora bien, el Catálogo Nacional de las Lenguas Indígenas, informa la existencia de 68 agrupaciones lingüísticas<sup>51</sup>, así como 364 variantes<sup>52</sup>. Tales lenguas están catalogadas, debido a que cuentan con hablantes vivos que adquirieron alguna de ellas como lengua materna y que la hablan con fluidez.

A ese respecto, la Carta Magna reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad (artículo 2º).

Las previsiones establecidas en la Constitución Política se materializan en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas<sup>53</sup>. Tal ordenamiento jurídico dispone que las lenguas indígenas son aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales, funcionales y simbólicas de comunicación.

---

<sup>51</sup> De conformidad con el CNLI, constituye el conjunto de variantes lingüísticas comprendidas bajo el nombre dado tradicionalmente a un pueblo indígena.

<sup>52</sup> Es la categoría que alcanza el mayor grado de detalle de los niveles de catalogación aplicados y se define como una forma de habla que: a) presenta diferencias estructurales y léxicas en comparación con otras variantes de la misma agrupación lingüística; y b) implica para sus usuarios una identidad sociolingüística que contrasta con la identidad sociolingüística de los usuarios de otras variantes.

<sup>53</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2003.



La norma general en comento creó al INALI, ente encargado de ejecutar acciones para favorecer el derecho humano al uso de las lenguas originarias, a través de programas, planes, proyectos y políticas públicas.

Ahora bien, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece que los sujetos obligados deben buscar en todo momento que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona, procurando su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas.

En ese sentido, el órgano garante nacional en materia de transparencia, está emprendiendo algunas acciones para favorecer el derecho lingüístico de los pueblos indígenas, como la creación del Acuerdo mediante el cual se aprueban los “Lineamientos que los sujetos obligados deben seguir al momento de generar información, en un lenguaje sencillo, con accesibilidad y traducción a lenguas indígenas.”<sup>54</sup>

En dicho documento se prevé un paradigma diferente en materia de transparencia y acceso a la información, ya que ordena a los sujetos obligados tener disponibles, en la medida de lo posible, en forma impresa y medios electrónicos las leyes, reglamentos y todo el marco normativo aplicable, así como los contenidos relacionados con programas, obras y servicios sociales y culturales, incluyendo los formatos accesibles, los cuales deberán estar en la lengua o lenguas de sus correspondientes poblaciones indígenas o por lo menos en la lengua que sea hablada preponderantemente.

También prevén que cuando la información pública corresponda a las obligaciones de transparencia y se encuentre vinculada de cualquier forma con alguna o diversas poblaciones indígenas comprendidas en uno o varios municipios del país, los sujetos obligados deberán generar una versión de la información en la lengua o lenguas indígenas de las respectivas poblaciones.

---

<sup>54</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 2016.



Asimismo, los sujetos obligados incorporarán gradual y progresivamente en su portal de Internet, los contenidos de información de mayor demanda, en la lengua o lenguas indígenas que sean empleadas en las solicitudes de acceso a la información que reciban, conforme a la previsión y disponibilidad presupuestaria. En tal virtud, la respuesta a una solicitud deberá traducirse a la lengua en la que se requiera la información, en forma gratuita.

Para la traducción de la información a una lengua indígena, los sujetos obligados podrán realizar las gestiones necesarias para la contratación de peritos intérpretes o alguna de las personas incluidas en el Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas del INALI.

Resulta positivo el que se haya considerado a los hablantes de lenguas indígenas dentro de la normativa aplicable a la transparencia en México; sin embargo, las tareas para lograr su efectividad en las comunidades indígenas son diversas. Es por ello, que el INALI debe constituirse en un órgano transparente, que permita a los pueblos indígenas y a la sociedad en general observar sus decisiones, especialmente, aquellas que se enfocan en la preservación y conservación de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio mexicano.

#### **4.3 Resultados: La implementación de la transparencia en el INALI**

Tomando en consideración el marco teórico de esta investigación, del cual se desprende lo que debe entenderse por transparencia como principio, obligación, derecho, política pública e institución, en este apartado se expone la forma en que se implementa cada categoría en el INALI.

##### **4.3.1 Observancia del principio de transparencia en el INALI**

Después de realizar la investigación de campo es posible apreciar que la transparencia como principio se materializa en los trabajos del Comité de Ética del INALI. Como muestra de ello, se ofrece el testimonio del informante 8<sup>55</sup>, quien señala

---

<sup>55</sup> Por informante, se entiende al servidor público del INALI que facilitó una entrevista al investigador. El número que lo identifica, corresponde al orden cronológico con el que se fueron desarrollando las entrevistas (Anexo 2).



que dicho órgano es el encargado de dar seguimiento al Código de Ética y al Código de Conducta del Instituto, los cuales contemplan principios, entre ellos, el de transparencia.

Asimismo, durante las visitas a las instalaciones del INALI, fue posible apreciar la difusión, por medio de carteles, de las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública<sup>56</sup>, mismas que aluden a lo siguiente:

#### ACTUACIÓN PÚBLICA

Conduce tu actuación con transparencia, honestidad, lealtad, cooperación, austeridad, sin ostentación y con una clara orientación al interés público.

#### INFORMACIÓN PÚBLICA

Conduce tu actuación conforme al principio de transparencia y resguarda la documentación e información gubernamental que tienes bajo tu responsabilidad.

Lo mismo ocurre con el Código de Conducta del INALI, el cual remite al Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal<sup>57</sup>, en el que se aprecia el principio de transparencia en los siguientes términos:

#### Transparencia

El servidor público debe permitir y garantizar el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares establecidos por la ley. La transparencia en el servicio público también implica que el servidor público haga un uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su aplicación.

---

<sup>56</sup> Emitidas por la Secretaría de la Función Pública, recuperado de: <https://www.gob.mx/sfp/documentos/reglas-de>

<sup>57</sup> Dicho instrumento se encuentra para consulta en el sitio de Internet del INALI: <http://www.inali.gob.mx/>



En ese sentido, el informante 7 explica que, el Comité de Ética promueve valores como la transparencia, por lo que constantemente bombardea con información sobre ese tema.

Los principios y valores de la organización pública, dentro de los que se encuentra la transparencia, no tendrían sentido si no son del conocimiento de los servidores públicos. Es por ello que como muestra de los esfuerzos para lograr que los servidores públicos estén conscientes de su existencia, el informante 8 ofrece un testimonio sobre los trabajos que se han realizado en el INALI en esa materia:

(...) en el 2016 hicimos una campaña, justamente para dar a conocer en las diferentes áreas del Instituto, por medio de carteles y anuncios, los principios, valores y las reglas de integridad que rigen a los servidores públicos (...).

Asimismo, el informante 2 refiere a seminarios como mecanismo para que los servidores públicos del INALI actúen con transparencia:

(...) el Instituto realiza una serie de seminarios anuales o semestrales, en los que se promueve el manejo y uso adecuado del concepto de máxima transparencia, el cual, es uno de los elementos fundamentales para eliminar la opacidad en la función del INALI. Asimismo, constituye la posibilidad de dar a conocer lo que se hace en las instituciones; es decir, como un principio que está totalmente vinculado a la rendición de cuentas de una institución pública que se debe a la sociedad (...).

Por su parte, el informante 4 precisa que: “el Comité de Transparencia del INALI, aprobó un cronograma de difusión, sobre los temas de transparencia, los cuales se difunden de manera trimestral”.

Como es posible apreciar, los testimonios dan cuenta que la transparencia desde su acepción como principio en el INALI radica en que los servidores públicos tomen conciencia de que sus actuaciones deben quedar descubiertas para la



sociedad. Ello se materializa a través de la implementación de mecanismos que faciliten su comprensión y práctica institucional.

En el caso de estudio, se optó por su inclusión en reglas de integridad, en un código de conducta y a través de programas aprobados por el Comité de Transparencia y el de Ética. Dentro de ellos se halla la organización de seminarios y reuniones de servidores públicos. Sin embargo, resulta importante ejecutar una evaluación que demuestre que los servidores públicos están comprendiendo el significado del principio de transparencia, pues sobre este punto, no se encontró alguna evidencia durante la investigación de campo.

#### **4.3.2 Obligaciones de transparencia en el INALI**

Por lo que respecta a la implementación de la transparencia como obligación, sirve de muestra el testimonio del informante 3, quien señala lo siguiente:

(...) cuando no se cumple con un proceso de información, cuando alguien solicita una información y no se le da debidamente, el funcionario puede ser susceptible hasta de una suspensión (...).

Por su parte, el informante 4 explica con detalle las obligaciones del INALI en materia de transparencia, así como las consecuencias de su incumplimiento:

(...) ya salieron unos lineamientos de aplicabilidad, los cuales precisan que el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, tiene diversos apartados de este mismo artículo 70 que debemos de cumplir. Puede haber sanciones por el incumplimiento de información. La ley marca que las sanciones serán al servidor público responsable de la información, no al Instituto, y no se podrá pagar este tipo de sanciones con dinero del erario, ese es un punto muy importante (...).

Asimismo, el informante 6 advierte:



(...) la ley lo marca muy bien, que en caso de que los servidores no cumplan con sus obligaciones en materia de transparencia; es decir, que se publiquen estas 48 fracciones y se cumpla con la información que se solicita, serán acreedores a una sanción de acuerdo a la normatividad de la materia (...).

El análisis documental en el INALI aportó que el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales emitió el Acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Este acuerdo establece la información que los sujetos obligados deben difundir a través de sus portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia<sup>58</sup>. Con base en este documento, el INALI está adaptando el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia a partir del nuevo paradigma que prevé la Reforma Constitucional de Transparencia de 2014.

Luego entonces, en relación con el marco teórico sobre la transparencia como obligación, tenemos que el INALI constituye el sujeto de la obligación, cuyo objeto se se materializa en un hacer (principalmente); es decir, publicar la información que mandatan las leyes a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Respecto de esas obligaciones, la facultad de exigir su cumplimiento corresponde a dos sujetos, por un lado, a la sociedad en su conjunto, a través de la denuncia ante las autoridades competentes, y por otro, a los órganos garantes a nivel nacional y local, que además de resolver las denuncias que presenten los particulares, deben verificar de oficio las tareas que ejecutan los sujetos obligados, de tal forma que pueden imponer sanciones cuando se incumplan las mismas.

Como prueba del cumplimiento de las obligaciones de transparencia del INALI, se localizó en su página de internet la publicación de información de oficio, tal y como se observa en la siguiente imagen:

---

<sup>58</sup> Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2016.

### Ilustración 3 Portal de Obligaciones de Transparencia (INALI)<sup>59</sup>

I Estructura Orgánica	<b>INSTITUTO NACIONAL DE LENGUAS INDIGENAS</b>
II Facultades	SECTOR PRESUPUESTAL: <i>Educación Pública</i> SIGLAS: <b>INALI</b>
III Directorio	<b>I. ESTRUCTURA ORGÁNICA OPERATIVA</b>
IV Remuneración Mensual	Última fecha de actualización ► 11/11/2016
V Unidad de Enlace	
VI Metas y Objetivos	
VII Servicios	
VIII Trámites, requisitos y formatos	
IX Presupuesto, Aprobado y Ejercicio	
X Auditorías	
XI Programas de Subsidios	
XII Concesiones, Permisos y Autorizaciones	
XIII Contrataciones	
XIV Marco Normativo	
XV Informes	
XVI Participación Ciudadana	
XVII Información Relevante	

**Avuda en línea**

- CONSEJO NACIONAL
  - Dirección General
    - Dirección General Adjunta Académica y de Políticas Lingüísticas VCARD
    - Dirección General Adjunta de Coordinación VCARD
    - Dirección de Administración y Finanzas VCARD
    - Dirección de Tecnologías de la Información VCARD
    - Titular del Órgano Interno de Control con dependencia jerárquica y funcional de la Secretaría de la Función Pública VCARD
      - Secretario Particular VCARD

[Regresar](#)

Por lo que respecta a la evaluación de tales obligaciones, los Lineamientos técnicos generales antes enunciados, fijan los siguientes criterios:

- **Veracidad:** Que es exacta y dice, refiere o manifiesta siempre la verdad respecto de lo generado, utilizado o publicitado por el sujeto obligado en ejercicio de sus funciones o atribuciones.
- **Confiabilidad:** Que es creíble, fidedigna y sin error. Que proporciona elementos y/o datos que permiten la identificación de su origen, fecha de generación, de emisión y difusión.
- **Oportunidad:** Que se publica a tiempo para preservar su valor y utilidad para la toma de decisiones de los usuarios.
- **Congruencia:** Que mantiene relación y coherencia con otra información generada, utilizada y/o publicada por el sujeto obligado.
- **Integralidad:** Que proporciona todos los datos, aspectos, partes o referentes necesarios para estar completa o ser global respecto del quehacer del sujeto obligado.

<sup>59</sup> Cuando se realizó la búsqueda de información, aún no se encontraban publicadas las obligaciones de transparencia del INALI con base en la Ley General y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En su página de internet se visualizaban únicamente las obligaciones de transparencia que preveía la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002.



- **Actualidad:** Que es la última versión de la información y es resultado de la adición, modificación o generación de datos a partir de las acciones y actividades del sujeto obligado en ejercicio de sus funciones o atribuciones.
- **Accesibilidad:** Que está presentada de tal manera que todas las personas pueden consultarla, examinarla y utilizarla independientemente de sus capacidades técnicas, cognitivas o físicas.
- **Comprensibilidad:** Que es sencilla, clara y entendible para cualquier persona.
- **Verificabilidad:** Que es posible comprobar la veracidad de la información, así como examinar el método por el cual el sujeto obligado la generó.

En ese orden de ideas, se realizó una búsqueda de la última evaluación a las labores del INALI. Se encontró un anexo del Informe de Labores 2015 que rinde ante el Congreso de la Unión el INAI, donde se muestra el avance en el porcentaje de cumplimiento de las obligaciones de transparencia de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal al 31 de diciembre de 2015 (resultados preliminares del primer semestre de 2015). En el anexo se puede constatar que sobre un 100%, el INALI obtuvo los siguientes resultados:

**Tabla 2 Cumplimiento de obligaciones de transparencia del INALI**

<u>Rubro</u>	<u>Puntaje</u>
Nivel de cumplimiento	88.92%
Financiero <sup>60</sup>	92.10%
Regulatorio y de toma de decisiones <sup>61</sup>	99.88%

<sup>60</sup> Apartado financiero. Representa 44% del indicador y se integra por la evaluación de las siguientes fracciones del Artículo 7 de la LFTAIPG: las relativas a la remuneración mensual por puesto (IV), la información sobre el presupuesto asignado (IX), los resultados de las auditorías (X), la información de los programas de subsidio (XI) y las contrataciones que se hayan celebrado (XIII).

<sup>61</sup> Apartado regulatorio y de toma de decisiones. Representa 22 % del indicador y se integra por la evaluación de las siguientes fracciones del Artículo 7 de la LFTAIPG: las relativas a las metas y objetivos de las unidades administrativas (VI), las concesiones, permisos o autorizaciones (XII), el marco normativo aplicable (XIV) y los informes que genere el sujeto obligado (XV).



Relación con la sociedad <sup>62</sup>	96.83%
<b><u>Rubro</u></b>	<b><u>Puntaje</u></b>
Organización interna <sup>63</sup>	57.14%
Otra información	43.75%

Fuente: Informe de Labores 2015 del INAI

El INALI estaba cumpliendo de manera satisfactoria las obligaciones de transparencia que preveía la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental del año 2002; sin embargo, tiene deficiencias que debe identificar y atender, con la finalidad de alcanzar el 100%.

#### 4.3.3 El derecho a la transparencia en el INALI

En ese orden, corresponde analizar la categoría de transparencia como derecho, con la finalidad de verificar si se implementa desde esa perspectiva

México cuenta con un andamiaje normativo que regula la transparencia de los sujetos obligados de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), el cual está conformado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una ley general, una ley federal, leyes locales, lineamientos del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, reglas internas de los sujetos obligados, criterios y resoluciones emitidos por los comités de transparencia, por órganos garantes en la materia, jurisprudencias del Poder Judicial de la Federación, así como tratados internacionales y decisiones de órganos supranacionales, entre otros.

En ese sentido, el INALI tiene la obligación de observar todos esos instrumentos que dan vida a la transparencia desde la óptica del derecho objetivo. Es

<sup>62</sup> Apartado de relación con la sociedad. Representa 20 % del indicador y se integra por la evaluación de las siguientes fracciones del Artículo 7 de la LFTAIPG: las relativas al directorio de servidores públicos (III), la información referente a la unidad de enlace (V), los servicios que ofrece la dependencia o entidad (VII), los trámites, requisitos y formatos (VIII) y, en su caso, los mecanismos de participación ciudadana (XVI).

<sup>63</sup> Apartado sobre la organización interna de la dependencia o entidad. Representa 7% del indicador y se integra por la evaluación de las siguientes fracciones del Artículo 7 de la LFTAIPG: las relativas a la estructura orgánica (I) y las facultades de las unidades administrativas (II).



decir, cuenta con un conjunto de normas jurídicas encaminadas a normalizar la transparencia en su interior, las cuales enuncian principios, establecen obligaciones, y desarrollan procedimientos para que los individuos accedan a la información que obra en su poder y se inconformen por las decisiones gubernamentales adoptadas o por el incumplimiento de su labor. Además, el marco normativo en comento regula el deber del INALI con los demás sujetos obligados en materia de transparencia, para que éstos cumplan con sus compromisos con las comunidades indígenas.

Para dar vida al derecho objetivo, el testimonio del informante 3, da cuenta de la cooperación interinstitucional entre sujetos obligados a través de la firma de convenios de colaboración:

(...) para atender por supuesto a la población en lenguas indígenas, hemos tenido también la fortuna de firmar convenios de colaboración con instituciones. Estamos también por firmar un convenio con el INAI sobre este asunto de la transparencia, sobre este asunto de que las instituciones tienen la obligación de brindar respuestas en lenguas indígenas (...).

Este mismo informante señala que los convenios tienen por objeto el uso al Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores por parte de las instituciones.

Dicha situación también la comparte el informante 2, en las siguientes palabras:

(...) la obligación de difundir información básica de las instituciones en lenguas indígenas generó una demanda muy importante de suscripción de convenios de colaboración, para que las instituciones puedan atender con pertinencia cultural y lingüística (...).

Para hacer efectiva la transparencia como derecho objetivo, los órganos gubernamentales deben realizar una consulta a representantes de las comunidades indígenas, con la finalidad de conocer su opinión, así como recoger peticiones y sugerencias para ejercer sus derechos y conocer la información de interés que debe traducirse en alguna lengua en particular.



Con ello se evitaría lo que ocurrió con la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo aprobada el 6 de agosto de 1997, la cual establecía en su artículo 3º transitorio que su publicación debería hacerse en español y maya. La intención era buena pero su conocimiento no se garantizaba porque la alfabetización en maya, y en las lenguas indígenas de los demás pueblos de México, no existe (González, 2010, p. 471).

En cuanto a este punto, el informante 1 señala los problemas que podría enfrentar la materialización del derecho objetivo en comento:

(...) no tenemos sujetos que lean en lengua indígena, por ejemplo, la comunidad de mazahuas es más o menos de un millón de personas; de los que 130 000 hablan la lengua, de estos 130 000, son contadísimos los que leen, menos de 100, y los que escriben, ni siquiera 20 personas. Esta realidad sucede exactamente con otras lenguas; sin embargo, nos obliga la ley justamente, a hacer algunas traducciones de documentos jurídicos a las lenguas, pero estamos en ese proceso (...).

Por lo tanto, resulta trascendente conocer la opinión de los pueblos indígenas, con la firme intención de averiguar sus problemas y necesidades, y de esa manera, lograr la eficacia del derecho objetivo en materia de transparencia. Sin embargo, la parte compleja estriba en lograr que la transparencia se considere como un derecho subjetivo de los individuos, en la lógica de que cada uno de ellos, pueda exigirla a partir del reconocimiento previsto en la Constitución Política.

Aludir al derecho a la transparencia, implica la facultad que tienen los seres humanos para que las organizaciones no solo proporcionen información que se halla en documentos resguardados en sus archivos (derecho de acceso a información pública), sino que abran sus puertas y ventanas al ojo vigilante de la ciudadanía.

Es decir, sin que el ejercicio de la transparencia como derecho entorpezca el servicio público, los ciudadanos deberían tener la posibilidad de estar presentes en la toma de decisiones, en los sitios donde se utilizan recursos públicos, en donde se



llevan a cabo reuniones y actos trascendentes para el cumplimiento de las funciones y atribuciones competencia de las autoridades.

Asimismo, el derecho a la transparencia va más allá de la publicación de información en un sitio de internet. Su implementación conlleva a que los individuos tengan más de cerca el escrutinio público, de tal forma que sea asequible la participación ciudadana y la colaboración con el Estado en asuntos públicos.

Como muestra de ello, sirve el testimonio del informante 3:

(...) la transparencia es el derecho que tiene cualquier ciudadano a pedir y exigir información al gobierno, para que se entere de cualquier asunto que sea público. Para mi esa es la mayor definición y creo que este es un salto también cualitativo, en nuestra sociedad. La transparencia es el derecho que tenemos, incluso también como funcionarios públicos, a enterarnos, a saber, a conocer, a pedir información, sobre cualquier tema que tenga que ver con el gobierno federal (...).

En el caso particular del INALI, los servidores públicos que dirigen la institución y que desempeñan día a día acciones para favorecer la conservación y preservación de las lenguas indígenas a nivel nacional, deben adoptar medidas para que en el sector de la sociedad para el cual trabajan, conozcan el significado de la transparencia, para que la adopten como derecho y tengan la posibilidad de estar más de cerca del instituto, acompañándolo en el cumplimiento de sus compromisos con la democracia.

Sin embargo, falta mucho por hacer, pues como dice el informante 4:

(...) aún no se ha difundido como tal para la población indígena. Considero que muchas veces son importantes otras cosas y no llega a permear la transparencia. En ese sentido, se necesita más difusión de la transparencia en las lenguas indígenas (...).



A pesar de las dificultades que conlleva la implementación de la transparencia como derecho en el INALI, siempre existe una salida a través de la creatividad, por ejemplo, el informante 8 aporta el siguiente testimonio:

(...) una de las dificultades cuando uno trabaja en comunidades, es que a veces la tecnología es complicada, por ejemplo, en el caso de acceso a internet. A veces las comunidades no tienen mucho acceso a internet, entonces, se tenía que ver la forma en que les llegara a la comunidad y lo pudieran ver y que no necesariamente necesitaran tener internet, entonces en ese caso se hizo un CD (...).

Asimismo, el informante 9 da cuenta de la inclusión de las lenguas indígenas a través de la transparencia como derecho:

(...) Ya hay gente hablante de lenguas indígenas que también utiliza las redes sociales y la tecnología. La utilizan y me contestan con alguna frase, aunque yo no le entienda, pero ellos me ponen ahí la traducción o a veces yo les pido que me digan que lengua es y qué es lo que me quieren decir (...).

Es por ello, que se podrían incluir con mayor ahínco los temas de transparencia en los eventos que organiza el INALI; es decir, en aquellos que desarrollan las unidades rectoras en la institución y que salen al trabajo de campo, al trabajo directo con los hablantes de lenguas indígenas.

Dichas actividades deben planearse y quedar asentadas en el programa anual de trabajo del INALI, a efecto de que existan compromisos claros y metas alcanzables con el único fin de que el derecho a la transparencia se desarrolle y sea una realidad para los hablantes de lenguas indígenas de México.

#### **4.3.4 La política pública de transparencia en el INALI**

En cuanto a la transparencia como política pública, durante el análisis documental se localizó la Guía de Transparencia Focalizada 2016 que emitió la



Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional de la Secretaría de la Función Pública, la cual dispone que, por transparencia focalizada, se entiende el conjunto de acciones gubernamentales, orientadas a identificar o generar, procesar, sistematizar, publicar y difundir información socialmente útil<sup>64</sup>.

Para implementar esta política, las instituciones deben llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Identificar las necesidades de información socialmente útil por parte de la población, a partir del análisis de los siguientes mecanismos: solicitudes de información cuya temática sea recurrente; opiniones de audiencias estratégicas o específicas, como aquellas que surgen de la participación ciudadana; aquella que contribuya a un propósito de política pública específico; encuestas de opinión; observancia de buenas prácticas a nivel nacional e internacional.
2. Analizar y seleccionar, conforme a las necesidades de información socialmente útil identificadas, aquellas que persigan al menos uno de los siguientes objetivos: contribuir a la reducción de riesgos o a la solución de problemas públicos; disminuir asimetrías de información; eliminar cualquier tipo de discriminación e inequidad social; favorecer la rendición de cuentas; facilitar el acceso a trámites, bienes y servicios, tanto públicos como privados.
3. Construir temas con información socialmente útil.
4. Evaluar la calidad de los temas con información socialmente útil publicados, a partir de criterios de accesibilidad, confiabilidad, verificabilidad, veracidad, oportunidad, comprensibilidad y actualidad.
5. Difundir en audiencias estratégicas o específicas, los temas con información socialmente útiles publicados.
6. Incentivar el uso, intercambio y difusión de los temas con información socialmente útil en la población.

---

<sup>64</sup> Dicha política la diseña, coordina y evalúa la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional.



7. Analizar el efecto que tienen los temas con información socialmente útil publicados.
8. Difundir hacia la sociedad el efecto y beneficios de la información socialmente útil.
9. Actualizar trimestralmente el contenido e información de los temas con información socialmente útil.

Esta política pública la implementa el INALI, con base en el diseño que conduce la Secretaría de la Función Pública. Se trata de entes con legitimidad jurídica de conformidad con las leyes que rigen la administración pública federal. Asimismo, la política pública se crea para responder diversos problemas que surgen con motivo de la ausencia de información socialmente útil.

Para el caso de la evaluación de estas políticas, se utiliza el siguiente método de cálculo: Acciones de Transparencia Focalizada (ATF) es igual a las ATF comprometidas, sobre las realizadas, por 100.

A partir de lo anterior, como parte de la política pública de transparencia, el INALI pone a disposición del público la siguiente información<sup>65</sup>:

- Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales: variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas.
- Diversidad lingüística de México.
- Clasificación de grados de riesgo de desaparición de las lenguas indígenas nacionales y sus definiciones, así como su ubicación geográfica.
- Certificación de competencias laborales en materia de lenguas indígenas.
- Intérpretes acreditados.
- Acervo de lenguas indígenas nacionales.
- Legislación internacional y nacional sobre derechos lingüísticos.
- Publicaciones gratuitas.
- Requisitos para realizar proyectos editoriales con el INALI.

---

<sup>65</sup> Transparencia focalizada INALI, recuperado de: <http://www.inali.gob.mx/es/transparencia/transparencia-focalizada.html>

- Participación ciudadana.

Con la finalidad de conocer la percepción de la información que se publica en torno a la política de transparencia focalizada, se localizó que el INALI aplica una encuesta de satisfacción, la cual se aprecia en la siguiente figura:

#### **Ilustración 4 Encuesta de satisfacción<sup>66</sup>**

The image shows a screenshot of a Google Forms survey from the Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI). The form is titled 'inali' and is marked as '\*Obligatorio'. It features the INALI logo and the full name of the institution. The survey contains five questions, each with radio button options for 'Si' (Yes) and 'No' (No). The questions are: 1) '¿La publicación de la información se hace mediante el uso de herramientas tecnológicas de fácil acceso, sin restricciones y de manera segura? \*', 2) '¿La información publicada, le permitió mejorar su toma de decisiones respecto a: i. Un trámite o servicio público o gubernamental ii. En la atención de algún problema público? iii. Género conocimiento adicional referente a un tema público?', 3) '¿La información de esta sección está completa, actualizada y publica de forma clara y sencilla?', 4) '¿El formato en el que se encuentra la información es accesible, comprensible y de fácil acceso y manejo por parte de los usuarios?', and 5) '¿Qué otro tipo de información considera que debería de publicarse en este apartado y que por su utilidad contribuiría en su toma de decisiones?'. The fifth question has a large empty text box for the answer.

Ahora bien, de conformidad con los resultados 2015 que publica la Secretaría de la Función Pública en su página de internet, se observó que el INALI obtuvo un 97% de calificación en el cumplimiento de la política de transparencia focalizada.

<sup>66</sup> Disponible en el sitio oficial del INALI, recuperado de: <https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdDJKwzH9yA7L-KVKrowQrpmHdfw1zlvdpam1OuNwF5T8NCw/viewform?embedded=true>



En las entrevistas que se llevaron a cabo a diversos servidores públicos del INALI, llama la atención que se alude a la política de transparencia focalizada de manera positiva, tal es el caso del informante 2, el cual expresa:

(...) para casos de transparencia focalizada, los temas que a mí me tocan son los de acreditación y certificación de personas, y también el Padrón Nacional de Intérpretes y Traductores en Lenguas Indígenas. Estos temas son muy demandados por la sociedad, ósea, tenemos muchísimas solicitudes de información, Entonces, ha sido tan fuerte la demanda de solicitudes de información, que se ha contemplado la idea de poder a tenderlas a través de espacios de transparencia focalizada (...).

Además, este servidor público no solo utiliza la política de transparencia para resolver problemas, sino para prevenirlos: “(...) es como tomar ciertas medidas preventivas, para que no siga ocurriendo esta gran demanda de solicitudes de información que a veces nos puede llegar a rebasar (...).”

En palabras del informante 3, la transparencia focalizada se aplica en el INALI para facilitar el acceso a la información de los ciudadanos:

(...) tratamos de que los usuarios que piden información al INALI, encuentren la información de una manera sencilla; es decir, que entren al portal y ahí vean toda la información que estamos generando (...).

En este mismo sentido, el informante 4 comenta que la política de transparencia focalizada beneficia a los ciudadanos, con la finalidad de que no tengan que esperar la respuesta a una solicitud de información para conocer lo que les interesa:

(...) hemos tratado de trabajar mucho, solicitando a las áreas empatía con el ciudadano. En cuanto a la transparencia focalizada hemos tenido un auge muy grande de la ciudadanía, porque son temas específicos que muchas veces la



misma ciudadanía quería saber y no quería esperar los tiempos de INFOMEX (...).

Este servidor público enfatiza en la importancia de la difusión de información que se publica como resultado de la política de transparencia, con el objeto de que los individuos la consuman: “se difunde vía radio, twitter, Facebook y en la revista eco. En el programa de radio los guarda voces también se ha difundido la transparencia focalizada (...).”

Además de utilizar la transparencia para facilitar el acceso a la información de los individuos, los servidores públicos del INALI señalan que su aplicación ha traído otros beneficios (informante 3):

(...) yo creo que la transparencia trajo hacia el interior por lo menos del INALI, porque lo he vivido, una reorganización de toda la información, yo creo que ese es el gran plus que nos ha dado. Entonces yo creo que es la política más clara que nos ha pegado, en el sentido de reorganizar justamente la información al interior de la institución (...).

Por lo tanto, los datos obtenidos en el caso de estudio, en concordancia con el marco teórico de este trabajo, la transparencia como política pública implica que los servidores públicos identifiquen los problemas que se pueden solucionar a partir de ella, poner en práctica su creatividad para implementar mecanismos, programas o planes para encontrar una solución, los cuales deben evaluarse constante y periódicamente para detectar deficiencias que conlleve a su perfeccionamiento.

#### **4.3.5 Institucionalización de la transparencia en el INALI**

Sobre la transparencia como institución, se encontró que las reglas concernientes a la transparencia en el INALI son conocidas por todos los servidores públicos que lo integran, así como por la ciudadanía, ya que están publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el cual de conformidad con el artículo 2 de la Ley del



Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales<sup>67</sup>, es el órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de carácter permanente e interés público, cuya función consiste en publicar en el territorio nacional, las leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares, órdenes y demás actos, expedidos por los Poderes de la Federación en sus respectivos ámbitos de competencia, a fin de que éstos sean aplicados y observados debidamente.

Conocer las reglas y disposiciones en torno a la transparencia podría resultar tarea fácil, al lado de conseguir que se convierta en una rutina, ya que los servidores públicos no están acostumbrados a que sus acciones sean observadas.

Pues aún en instituciones como el INALI, en donde se aprecia la buena voluntad de los servidores públicos para conseguir que la transparencia forme parte de sus funciones, aún existen ciertos desacuerdos, lo cual se aprecia en las palabras del informante 5:

(...) es una cultura que como te decía, no es necesario hacer reuniones para estar invocándola o llamando a cada rato a la transparencia, si no, en el mismo comentario entre un servidor público y otro, podemos ir generando esa cultura (...).

(...) hay un atorón en cuanto a que tienes que estar respondiendo a las preguntas que te hace una persona que no sabes ni quién es. Constantemente nos llegan solicitudes firmadas por personajes de la literatura o por Batman o por Robín y tú no sabes quién está solicitando esa información, yo creo que ahí el INAI tiene que ir perfeccionando ese mecanismo para que cuando menos tú sepas, te permita identificar a la persona que está solicitando la información. Así como quieren que el gobierno sea transparente, pues también la sociedad tiene que ser transparente y presentarse y dar la cara, y no escudarse en seudónimos que no vienen al caso (...).

---

<sup>67</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1986.



No obstante ello, el INALI se está preocupando por la institucionalización de la transparencia, tal y como señala el informante 1:

(...) creo que la transparencia tiene que formar parte de una cultura de información, de una cultura de socializar lo que hacen las instituciones. Las instituciones están pasando por una crisis de legitimación, por ello, queremos que nos vea la sociedad, y la transparencia es eso, dar cuenta lo que se hace con los recursos públicos del Estado Mexicano (...).

Asimismo, el informante 7 afirma que en el INALI la transparencia: “ya es algo intrínseco al trabajo de todos”. También, el informante 9 señala:

(...) con el día a día, es algo natural, hasta me llegaría a sorprender si algo no lo quieren difundir, inclusive ¿Qué vamos hacer? y ¿Qué hay que entregar? (...).

En ese mismo sentido, el informante 6, refiere a un programa para que la transparencia sea una cultura en el INALI:

(...) estamos implementando un programa de cultura para todas las unidades administrativas, es decir, que todos los servidores públicos conozcan la ley, los lineamientos, y todo lo necesario para que en su actuar esté, siempre presente la transparencia (...).

Como se argumentó anteriormente, la transparencia como institución además de convertirse en una rutina de los servidores públicos, también debe serlo para la ciudadanía. Los individuos deben explotar los mecanismos que reconocen las leyes para influir en entes gubernamentales. Aquí es donde los órganos garantes a nivel nacional y local deben trabajar de manera coordinada para lograr este objetivo, pues de conformidad con el informe de labores del INAI correspondiente al año 2015, existe una prevalencia de solicitantes de información que pertenecen al ámbito académico (37.5% del total en 2015), seguido de empresarios (19.0%), por lo que se podría considerar que las labores del órgano garante nacional en cuanto a la difusión



del derecho, no han permeado sólidamente en otros sectores de la sociedad; es decir, no se ha logrado el objetivo de transmitir los beneficios de la transparencia y del derecho de acceso a la información en la vida cotidiana. La misma situación ocurre en el nivel educativo, ya que las personas con licenciatura y postgrado constituyeron el mayor grupo dentro de los solicitantes.

Para que la institucionalización de la transparencia sea una realidad, se requiere una consolidación de todas sus vertientes; es decir, que los servidores públicos la hagan propia como principio, que cumplan con sus obligaciones de transparencia a partir de los requisitos previstos en las leyes, que creen de manera voluntaria políticas públicas de transparencia para prevenir y resolver problemas que aquejan a la sociedad, y que ésta última tome conciencia de la importancia de ese instrumento democrático para influir en las decisiones públicas a través de su participación, exigiendo que sea reconocida como derecho y deje de ser un simple acceso a documentos públicos.



**Tabla 3 Principales hallazgos de la investigación**

<b><u>Categoría</u></b> <b><u>analítica</u></b>	<b><u>Principales hallazgos</u></b>
<b><u>Transparencia como principio</u></b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. El INALI cuenta con un Código de Conducta y con Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública, los cuales contemplan el principio de transparencia.</li><li>2. Se observa una concientización de los servidores públicos del INALI sobre la existencia e importancia de los documentos antes referidos.</li><li>3. El INALI organiza eventos o actividades para la difusión de la transparencia como un valor que debe estar presente en las acciones de los servidores públicos.</li><li>4. Algunos servidores públicos refieren a la transparencia como un principio vinculado con la rendición de cuentas.</li><li>5. La institución cuenta con autoridades encargadas de aprobar los programas o mecanismos para difundir el principio de transparencia, como es el caso del Comité de Transparencia y el de Ética.</li><li>6. No se localizaron medidas para evaluar la eficacia de las acciones encaminadas a difundir el principio de transparencia a los servidores públicos del INALI.</li></ol>
<b><u>Transparencia como obligación</u></b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. El INALI tiene la obligación de publicar en internet diversa información, respecto de lo cual las leyes en la materia aluden como “obligaciones de transparencia”.</li><li>2. Los servidores públicos del INALI refieren a la existencia de sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de transparencia.</li><li>3. Los órganos garantes en la materia realizan evaluaciones al cumplimiento de las obligaciones de transparencia.</li><li>4. No se detectó la previsión de mecanismos para identificar la satisfacción de los individuos en torno a la información que se publica en cumplimiento a las obligaciones de transparencia.</li><li>5. Es notable que los servidores públicos identifican la transparencia como una obligación de entregar información, ya sea por medio de una solicitud de información o a través de la publicación de información en internet.</li></ol>



### Categoría analítica

### Principales hallazgos

#### Transparencia como derecho

1. El titular de la Unidad de Transparencia del INALI identifica la transparencia como el derecho de las personas a pedir y exigir información del gobierno.
2. Se observa un desafío del andamiaje institucional para reconocer a la transparencia como un derecho subjetivo.
3. La transparencia no está reconocida como un derecho de los individuos, como ocurre con el derecho de acceso a la información pública; sin embargo, existen normas que la regulan.
4. El INALI tiene una tarea preponderante para hacer que la información llegue a los hablantes de lenguas indígenas.

#### Transparencia como política pública

1. El INALI identifica de manera exponencial a la transparencia focalizada como una política pública.
2. Existen reglas establecidas para implementar la transparencia como política.
3. La política de transparencia focalizada es sometida a una evaluación por parte de la Secretaría de la Función Pública.
4. Se identifica el impacto de la información sobre los ciudadanos a través de una encuesta de satisfacción.
5. La información que se publica a través de la política de transparencia se difunde a través de medios tradicionales y redes sociales, con la finalidad de incentivar su uso por parte de los individuos.
6. No se localizó información que refiera exponencialmente a la política de transparencia para resolver problemas que aquejan a la institución o a la efectividad de los derechos que garantiza.

#### Transparencia como institución

1. Algunos servidores públicos del INALI identifican la transparencia como una cultura, como algo inherente o natural a las acciones que desempeñan día a día.
2. Al parecer, en el INALI se ha endogenizado la transparencia, por lo que los servidores públicos conocen las reglas correspondientes y actúan tomando previsiones sobre los efectos de la transparencia.
3. Sin embargo, los servidores públicos aluden que aún falta mucho por hacer para que la transparencia permee en los hablantes de lenguas indígenas.



## II. Conclusiones

**Primero, existe una interrelación entre la transparencia entendida como una obligación de los servidores públicos y como un derecho de los individuos a exigirla.** Partiendo del análisis teórico en donde se identificó a la obligación como una carga propensa a sanciones y al derecho en su vertiente objetiva y subjetiva, donde el primero se materializa en el cúmulo de normas y el segundo no está reconocido en las leyes, la mayoría de los servidores públicos entrevistados identifican la transparencia como la obligación de responder las solicitudes de información que presentan los ciudadanos (cuyo procedimiento está previsto en las leyes correspondientes) y con la publicación de información en sus sitios de internet. La normativa vigente a nivel federal que se analizó, así como los testimonios de los informantes, demuestran que los sujetos obligados deben publicar información específica en la Plataforma Nacional de Transparencia, la cual no constituye una acción potestativa, sino una carga forzosa.

En ese sentido, los informantes relacionan el incumplimiento de sus obligaciones con la imposición de sanciones, lo cual se corroboró en la Ley General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las cuales establecen un procedimiento sancionatorio y un listado de sanciones que se pueden imponer a quienes incumplan con los deberes en comento. Aunado a lo anterior, el análisis a los testimonios obtenidos, deja al descubierto la interacción entre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y el derecho subjetivo a exigir transparencia, pues algunos servidores públicos la conciben precisamente como un derecho que tienen los individuos sobre el Estado para exigir la publicación de información, así como la rendición de cuentas.

**Segundo, la transparencia como principio se encuentra relacionada con los valores de los servidores públicos, por lo que se incluye en códigos de conducta y de ética.** En el análisis teórico, se determinó que los principios constituyen la fuerza moral del derecho, por lo que la transparencia constituye un elemento natural del servicio público. Con base en ello, durante las visitas que se



realizaron a la institución objeto de estudio, se observaron carteles que aluden a la transparencia como un valor del servicio público. En ese sentido, algunos informantes, relacionan la transparencia con los trabajos de un Comité de Ética, el cual tiene como función primordial la difusión y el cumplimiento del Código de Ética y de Conducta de la Institución. El análisis sobre esos documentos, evidencia la inclusión de la transparencia como un valor del servicio público, por lo que el INALI está ejerciendo acciones para que permee en la estructura organizacional. Sin embargo, para conocer la efectividad de las acciones para difundir el principio de transparencia, resulta importante implementar mecanismos de evaluación de impacto.

**Tercero, la transparencia como *política pública* se enfoca en la difusión de información de interés público.** La teoría señala la importancia de las políticas públicas para identificar problemas y resolverlos; sin embargo, los entrevistados vinculan la transparencia con lo que denominan transparencia focalizada, la cual constituye un mecanismo para analizar, entre otros mecanismos, las solicitudes de información pública que presentan las personas de manera individual, de tal forma que puedan percatarse de la información que le interesa conocer a la sociedad, por lo que llevan a cabo una serie de acciones para difundir esa información de oficio. La ejecución de la transparencia como política pública se realiza a partir de los parámetros que delinea la Secretaría de la Función Pública, dependencia que también evalúa el impacto de las acciones de transparencia focalizada. Las evidencias también demuestran que los servidores públicos aún no se percatan de los beneficios de la transparencia como política pública para la solución de problemas institucionales.

**Cuarto, la evolución normativa de la transparencia y su aplicación están favoreciendo su *institucionalización* al interior de las organizaciones públicas.** El marco teórico identifica dos elementos principales de una institución: 1) la existencia de reglas del juego conocidas por los diversos actores y, 2) la creación de un hábito. El análisis de las entrevistas permite distinguir que desde el año 2002 en que se publicó la primera ley de transparencia a nivel federal en México, al día de



hoy, los servidores públicos conocen la existencia de la normativa que regula la transparencia, así como las obligaciones que les impone. Si bien es cierto que en estricto sentido las normas son del conocimiento de los servidores públicos a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el cual constituye el medio por excelencia para que tanto servidores públicos como ciudadanos conozcan las leyes que rigen sus relaciones y entorno, los testimonios dejan ver la configuración de proyectos internos, como seminarios, cursos y talleres para dar a conocer lo que prevén las leyes. En consecuencia, las reglas sobre la transparencia son conocidas por los servidores públicos, por lo que se está arraigando en cada acción que realizan y se está introduciendo transversalmente en el trabajo cotidiano, muestra de ello, son precisamente los testimonios obtenidos en el trabajo de campo, pues algunos informantes aluden a la culturalización de la transparencia en el lugar de trabajo. No obstante, el trabajo pendiente, se halla en el uso de la transparencia por parte de los hablantes de lenguas indígenas.

**Consideraciones finales**, a partir de las conclusiones abordadas, en donde se relaciona la teoría con los hallazgos del caso de estudio, se estima pertinente proponer los siguientes aspectos para reforzar la implementación de la transparencia en el INALI:

1. Para que la transparencia como principio sea eficaz a la luz de lo descrito en el marco teórico de esta investigación, se deben crear indicadores que deben medirse con cierta periodicidad (mensual, trimestral, semestral o anual). Ello tendría la finalidad de determinar si realmente están funcionando los programas, planes de trabajo o acciones para difundir el principio de transparencia. Asimismo, se podrían ejecutar exámenes sencillos a todos los servidores públicos, sobre las reglas de integridad y el código de conducta, así como, sobre los seminarios, capacitaciones y talleres que se lleguen a desarrollar y cuyo fin sea concientizar acerca de la importancia de la transparencia.
2. No obstante que existen mecanismos para evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, se requiere conocer el grado de satisfacción de



los usuarios respecto de la información que se encuentra en internet y sobre las respuestas a las solicitudes de información. Esto se puede detectar a través de encuestas de satisfacción, y del análisis a los medios de impugnación y las denuncias que reciban los órganos garantes sobre la información que proporcionen los sujetos obligados a través de diversas vías, como la Plataforma Nacional de Transparencia<sup>68</sup>.

3. En el caso de la transparencia como derecho objetivo, el INALI debe impulsar la consulta a comunidades indígenas sobre las normas que afecten su entorno y difundir la información que genera a través de medios que se ajusten a la realidad de los hablantes de lenguas indígenas.
4. Resulta relevante la potencialización de la transparencia como política pública para resolver problemas de la organización o de los individuos a los que deben garantizar sus derechos lingüísticos. Las acciones que se implementen se deben medir para conocer su eficacia, dicha medición debe partir del número de problemas detectados que se pueden solucionar a través de la transparencia, en relación con la eficacia de los mecanismos creados para tales efectos. Para lo cual resulta necesario conocer la opinión del público usuario.

Esta investigación constituye solo una parte del análisis sobre el concepto de transparencia, por lo que en el futuro habrá que ir más allá del nivel descriptivo y abocarse a uno de carácter explicativo, en el que se incluyan otros factores que podrían repercutir en la implementación, materialización u operacionalización de la transparencia en sus diversas categorías.

Por consiguiente, se dejan abiertas las siguientes interrogantes para futuros esfuerzos de investigación: *¿Qué papel juega el presupuesto de una institución en la implementación de la transparencia?, ¿Las capacidades organizacionales repercuten en el cumplimiento de la transparencia?, ¿Qué rol tiene el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para el*

---

<sup>68</sup> El 5 de mayo de 2017 inició operaciones la Plataforma Nacional de Transparencia, recuperado de: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20INALI-128-17.pdf>



*diseño institucional de la transparencia en México?, ¿La transparencia en cualquiera de sus acepciones puede ir más allá de lo gubernamental y arraigarse en otros aspectos de la vida en sociedad?, ¿Es factible reconocer a la transparencia como un derecho subjetivo en el orden jurídico mexicano?*



### III. Bibliografía y fuentes de información

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 1824. Recuperada de:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1824A.pdf>

Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos para determinar los catálogos y publicación de información de interés público y evaluación de políticas de transparencia proactiva. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5433279&fecha=15/04/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433279&fecha=15/04/2016)

Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que deben de difundir los sujetos obligados en los portales de Internet y en la Plataforma Nacional de Transparencia. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5436072&fecha=04/05/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436072&fecha=04/05/2016)

Acuerdo General que establece los Órganos, Criterios y Procedimientos Institucionales para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=694229&fecha=12/06/2003](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=694229&fecha=12/06/2003)

Acuerdo mediante el cual se aprueban los Lineamientos que los sujetos obligados deben seguir al momento de generar información, en un lenguaje sencillo, con accesibilidad y traducción a lenguas indígenas. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5425535&fecha=12/02/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5425535&fecha=12/02/2016)

Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los servidores públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés. Recuperado de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404568&fecha=20/08/2015)

Acuña, C. (2015, julio, 1º). *Las Instituciones: qué son?* [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=OzvqVpeqj64>

Aguilar, L. (2007, octubre). *El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Número 39, Venezuela: CLAD Reforma y democracia. Recuperado de: <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>

Aguilar, J. A. (2015). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: INAI.



Alatorre, J. (2006). *El papel de la transparencia y la rendición de cuentas en la consolidación democrática*. Número 5, México: UDG, Revista Acta Republicana Política y Sociedad. Recuperado de:  
<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep05/8.pdf>

Análisis Comparativo de las Leyes Estatales de Acceso a la Información y Transparencia con relación al Artículo Sexto Constitucional Mexicano (2010). Recuperado de:  
<http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2015/02/Reporte-Analisis-Articulo-6o-Constituconal-y-Leyes-Estatales-de-Transparencia-2010.pdf>

Arellano, D. y Blanco, F. (2013). *Políticas Públicas y Democracia*. México: IFE.

Argüello, L. R. (1998). *Manual de Derecho Romano*. Argentina: Astrea.

Báez, R. (2012). *Principios de Derecho*. México: PAC.

Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843. Recuperadas de:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf>

Bazan, M. (2016). “*Protección de las lenguas originarias frente al derecho de acceso a la información*”, México: Blog El Juego de la Suprema Corte de la Revista Nexos. Recuperado de: <http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6100>

Bobbio, N. (1995). *Il Futuro della Democrazia* (El Futuro de la Democracia). Italia: Et Saggi.

Cárdenas, J. F. (2010). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: IJUNAM. Recuperado de: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3260-introduccion-al-estudio-del-derecho-coleccion-cultura-juridica>

Castro, A. (2014). *Buen Gobierno y Derechos Humanos*. Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de:  
<http://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/10/Libro-Buen-Gobierno-y-Derechos-Humanos.pdf>

Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales. Recuperado de:  
<http://www.inali.gob.mx/clin-inali/>

Catálogo de Localidades Indígenas 2010. Recuperado de:  
<http://www.cdi.gob.mx/localidades2010-gobmx/index.html>

Código Civil Federal. Recuperado de:  
[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2\\_241213.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/2_241213.pdf)

Código de Conducta del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Recuperado de:  
[http://www.inali.gob.mx/pdf/Codigo\\_Conducta.pdf](http://www.inali.gob.mx/pdf/Codigo_Conducta.pdf)

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco. Recuperado de:  
[http://cedhj.org.mx/principios\\_constitucionales.asp](http://cedhj.org.mx/principios_constitucionales.asp)



Constitución de 1836. Recuperada de:

[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf)

Constitución de Apatzingán de 1814. Recuperada de:

[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)

Constitución Política de 1824. Recuperada de:

[http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf)

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812. Recuperada de:

[http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf](http://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperada de:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857. Recuperada de:

<http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Recuperada de:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D1BIS.pdf>

Cruz, Ó. (2011, enero-junio). *Antecedentes Jurídicos de la transparencia y acceso a la información en México*. Derecho comparado de la información, número 17, México: IJUNAM.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperada de:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2000.pdf>

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 2008. Recuperado de:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_179\\_07may08\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_179_07may08_ima.pdf)

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Recuperado de:

<http://www.dof.gob.mx/index.php?year=1996&month=12&day=13>

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Recuperado de:

<http://www.rae.es/>

Dworkin, R. En Prieto, L. (Coord.). (2013). *Sobre principios y normas: Problemas del razonamiento jurídico*. Lima-Bogotá: Palestra-Temis.

Encuesta de valoración de la sección de transparencia focalizada. Recuperada de:

<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSdDJkwzH9yA7L-KVKrowQrpmHdfw1zlvdpam1OuNwF5T8NCw/viewform?embedded=true>

Fernández, L. (2006). *¿Cómo analizar datos cualitativos?* España: Universidad de Barcelona. Recuperado de: <http://www.ub.edu/ice/recerca/pdf/ficha7-cast.pdf>



- Ferrajolli, L. (2001). *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*, España: Trotta.
- Flores, M. E. (Coordra.). (2012). *Políticas públicas en México: Régimen Político. Finanzas y Políticas Sectoriales*. México: UAM.
- Folgado, A. (1960). *Evolución Histórica del Concepto del Derecho Subjetivo*. España: PAX JURIS.
- García, D. (2011). Metodología del Trabajo de Investigación. En Godinez, W. y García, J. H. (Coords.). (2015). *Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas. 40 años de vida académica*. Homenaje al doctor Jorge Witker. México: IJUNAM.
- Guía de Transparencia Focalizada 2016. Recuperada de:  
[http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63767/Gu\\_a\\_de\\_Transparencia\\_Focalizada\\_2016.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/63767/Gu_a_de_Transparencia_Focalizada_2016.pdf)
- González, J. A. (2010). *El Estado, los indígenas y el derecho*. México: IJUNAM. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2880>
- Guerrero, J. P. (2005). Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto. En Merino, M. (Coord.) (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: IFAI.
- Hart (1992). El Concepto de Derecho. En Huerta, C. (2008). *Teoría del derecho. Cuestiones relevantes*. México: IJUNAM.
- Hernández, A. (2005). , ¿Qué es y para qué sirve la transparencia? En Aguilar, J. A. (2015). *Transparencia y democracia: claves para un concierto*. México: INAI.
- Hernández, R.; Fernández, C. y Baptista, M. P. (1991). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Hernández, R. (2011, agosto, 29). *Metodología de la Investigación*. [Archivo de video]. Recuperado de: [http://youtu.be/EnTk\\_BoeepU](http://youtu.be/EnTk_BoeepU)
- Hofmann, A.; Ramírez, Á. y Bojórquez, J. A. (Coords.). (2012). *La Promesa del Gobierno Abierto*. México: ITAIP-INFODF. Recuperado de:  
<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/La%20promesa%20del%20Gobierno%20Abierto.pdf>
- Huntington. (1968). En Goodin, R. (1996). *Teoría del diseño institucional*. España: Gedisa.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Recuperado de: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>
- Kelsen, H. (1982). *Teoría Pura del Derecho*. México: IJUNAM.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Chile: CEPAL División de Desarrollo.
- Ley de Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 36, de fecha 12 de agosto de 2005. Recuperada de:  
[http://www.bajacalifornia.gob.mx/bcfiscal/2012/transparencia\\_fiscal/marco\\_regulat](http://www.bajacalifornia.gob.mx/bcfiscal/2012/transparencia_fiscal/marco_regulat)



[orio/leyes/Ley%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20Publica%20Transparencia.pdf](#)

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Campeche, el jueves 21 de julio de 2005, cuya última reforma es del 21 de enero de 2013.

Ley de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco, publicada en el periódico oficial de la entidad federativa el 22 de enero de 2002.

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales. Recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/75.pdf>

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Recuperada de: [http://dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4672344&fecha=30/12/1977&cod\\_diario=201306](http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4672344&fecha=30/12/1977&cod_diario=201306)

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperada de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Recuperada de: <http://inicio.ifai.org.mx/LFTAIPG/LFTAIPG.pdf>

Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. Recuperada de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257\\_171215.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/257_171215.pdf)

Ley General de Partidos Políticos. Recuperada de: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf)

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Recuperada de: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015)

Logros 2015 del Programa Institucional del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Recuperado de: [http://site.inali.gob.mx/pdf/logros\\_2015\\_PROINALI.pdf](http://site.inali.gob.mx/pdf/logros_2015_PROINALI.pdf)

Luna, I. (2009). *Movimiento Social de Derecho de Acceso a la Información en México*. México: IJUNAM.

Luna, I. y Ríos, G. (2010). *Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal Desafíos en México*. México: IJUNAM.

Mack, N. y et. al. (2005). *Qualitative Research Methods: A data Collector's Field Guide*. USA: USAID.

March y Olsen. (1989). En Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo: Teoría Institucional en Ciencia Política*. España: Gedisa.

Méndez, J. L. (2010). La política pública como variable dependiente. En Aguilar, Luis (Compilador). (2010). *Política Pública*. México: Siglo XXI.

Merino, M. (Coord.). (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: IFAI.



- Merino, M. (2008). La Transparencia como política pública. En Ackerman, J. (Coord.). (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: XXI
- Moliner, M. (1967). *Diccionario de uso del Español H-Z*. España: GREDOS.
- North, D. (1990). Institutions. Institutional Change and Economic Performance. En Romero, J. J. (1998). *La Democracia y sus Instituciones*: México: IFE.
- Obregón, C. (2008). *Institucionalismo y desarrollo*. México: Pensamiento Universitario Iberoamericano.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>
- Peschard, J. (2015). *Transparencia y Partidos Políticos*. México: INAI.
- Presentación de la revista en Estudios en Derecho a la Información. Recuperada de:  
<https://www.youtube.com/watch?v=dPJHACnhUZY>
- Primera Semana Nacional de Transparencia 2004, Recuperada de:  
[http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/SNT\\_2004-6.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/SNT_2004-6.pdf)
- Ramírez, JM. (2008). *El acceso a la información pública gubernamental: La gestión de una ley desde las organizaciones cívicas*. México: ITESO-UIA.
- Ramos, J. (2007). *La ética interna del derecho: Democracia, derechos humanos y principios de justicia*. España: Desclée de Brouwer.
- Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la Aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Recuperado de:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Reglamentos/REGLAMENTO%20DE%20LA%20SCJN%20Y%20CJF.pdf>
- Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recuperado de:  
<http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Transparencia/14/reglamtransp.pdf>
- Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de la Cámara de Diputados. Recuperado de:  
[file:///D:/manuel.bazan/Downloads/reglamento\\_transparencia%20\(1\).pdf](file:///D:/manuel.bazan/Downloads/reglamento_transparencia%20(1).pdf)
- Reglamento del Banco de México relativo a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Recuperado de:  
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-191.pdf>
- Reglas de Integridad para el ejercicio de la Función Pública. Recuperadas de:  
<https://www.gob.mx/sfp/documentos/reglas-de>



Resultados Transparencia Focalizada 2015. Recuperado de:

<https://www.gob.mx/sfp/documentos/politica-de-transparencia-focalizada-resultados-2015>

Robles, D. (2011). *Teoría general de las obligaciones*. México: Oxford.

Ródenas, A. en González, D. Coord. (2015). *“Normas regulativas: principios y reglas”*, Madrid: Marcial Pons.

Romero, J. (2010). *Las Instituciones Políticas*. México: Nostra.

Sánchez, C. (1958). *Las Instituciones Políticas en la Historia Universal*. Argentina: Editorial Bibliográfica de Argentina.

Sánchez-Cordero, J. (1981). *Introducción al Derecho Mexicano: derecho civil*. México: UNAM. Recuperado de: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/598-derecho-civil>

Santiago, C. (2003). *Introducción al Análisis del Derecho*. Argentina: Astrea.

Segunda Semana Nacional de Transparencia 2005. Recuperada de:

[http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/SNT\\_2005-5.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/SNT_2005-5.pdf)

Seminario Internacional 2007 organizado por el Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal. Recuperado de:

[http://www.infodf.org.mx/comsoc/sem2007/Formacion\\_Memoria\\_PORTAL2007.pdf](http://www.infodf.org.mx/comsoc/sem2007/Formacion_Memoria_PORTAL2007.pdf)

Sexta Semana Nacional de Transparencia 2009. Recuperada de:

[http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/SNT\\_2009-1.pdf](http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/SNT_2009-1.pdf)

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI.

Simental, V. y Castro, M. A. (2014). *Derecho de las Obligaciones*. México: Limusa.

Sojo, E. (2006). *Políticas públicas de democracia*. México: FCE.

Stavenhagen, R. (2008). *Los Pueblos Indígenas y sus Derechos*. México: UNESCO. Recuperado de:

<http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2008/Indigenas/libro%20pdf/Libro%20Stavenhagen%20UNESCO.pdf>

Subirats, J.; Knoepfel, P.; Larrue, C.; et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Ariel.

Tesis: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época 250978, 7 de 21, Tribunales Colegiados de Circuito, Volumen 145-150, Sexta Parte, Pag. 26, Tesis Aislada (Administrativa).

Tesis: 2a. XIII/97, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 199434, 16 de 16, Segunda Sala, Tomo V, Febrero de 1997, Pag. 346, Tesis Aislada (Común, Constitucional).



Tesis Aisladas y Jurisprudencias en materia de Transparencia, acceso a la información pública gubernamental, protección de datos personales, rendición de cuentas libertad de expresión emitidas por el Poder Judicial de la Federación, Recuperada de:

[https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/PublicacionesTransparencia/Criterios\\_PJF\\_transp-ai-pdp-rc\\_y\\_1e\\_Ago2012.pdf](https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/PublicacionesTransparencia/Criterios_PJF_transp-ai-pdp-rc_y_1e_Ago2012.pdf)

Tesis: P. XLV/2000 Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época 191981, 590 de 610, Pleno, Tomo XI, Abril de 2000, Pag. 72 Tesis Aislada (Constitucional).

Tesis: P./J. 146/2005, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época 176674, 32 de 36, Pleno, Tomo XXII, Noviembre de 2005, Pag. 154 Jurisprudencia (Constitucional).

Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época 2013136, 1 de 4, Primera Sala, Tesis Aislada (Constitucional).

Teubner (1986) y Robinson (1991). En Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo: Teoría Institucional en Ciencia Política*. España: Gedisa.

Transparencia Focalizada, Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Recuperado de: <http://www.inali.gob.mx/es/transparencia/transparencia-focalizada.html>

Universidad Internacional de la Rioja. (2011, julio, 13). *Investigación cuantitativa e investigación cualitativa*. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <http://youtu.be/yWLqBBpxz70>

Universidad Internacional de la Rioja. (2011, julio, 13). *La entrevista cara a cara*. [Archivo de vídeo]. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=Q3LZU3rsabl>

Vablen. En Obregón, C. (2008). *Institucionalismo y desarrollo*. México: Pensamiento Universitario Iberoamericano.

Vergara, R. (2015). *La Transparencia como problema*. México: INAI.

Villanueva, E. (2005). El Debate. En Merino, M. (Coord.) (2005). *Transparencia: libros, autores e ideas*. México: IFAI.

Villoria, M. (2012). El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En Hofmann, Andrés; Ramírez, Álvaro y Bojórquez, José Antonio

Villoro, M. (2000). *Introducción al Estudio del Derecho*. México: Porrúa.

Wincheid. En Báez, R. (2012). *Principios de Derecho*. México: PAC.

13no. Informe de Labores al H. Congreso de la Unión 2015 (INAI). Recuperado de: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Informes-2015.aspx>



## IV. Anexos

### Anexo 1 *Codificación de materiales*

Con base en las recomendaciones de Hernández, Fernández y Baptista (1991), para el análisis documental, resulta pertinente utilizar la **codificación de los materiales utilizados**, la cual se implementa de la siguiente manera (pp. 3-5):

Pasos

1. Obtener la información a partir de los diversos medios disponibles
2. Capturar, transcribir y ordenar la información
3. Codificar la información
4. Integrar la información

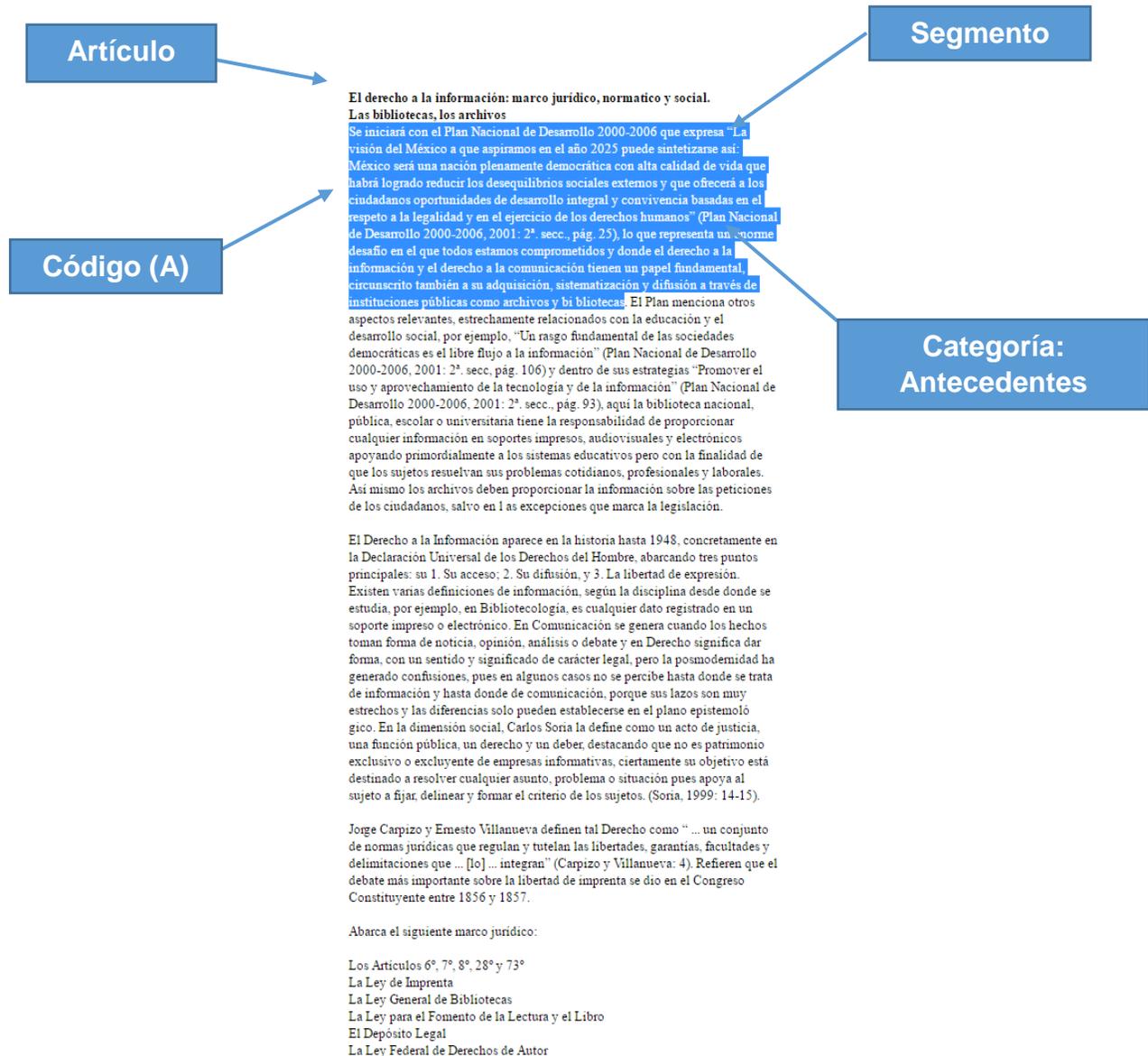
**Tabla 4 Codificación de documentos**

<u>Tipo de documento</u>	<u>Categorías</u>	<u>Códigos</u>	<u>Unidad o segmento</u>
✓ Documento	✓ Antecedentes	(A)	
✓ Libro	✓ Transparencia como Principio	(TP)	
✓ Entrevista	✓ Transparencia como Obligación	(TO)	
✓ Videograbación	✓ Transparencia como Política Pública	(TPP)	
✓ Periódico	✓ Transparencia como Derecho	(TD)	
✓ Artículo	✓ Transparencia como Institución	(TI)	
✓ Informe	✓ Caso de Estudio	(CE)	
	✓ Otras	(O)	

Dicho ejercicio sirve para comparar categorías y agruparlas en temas, permitiendo identificar las posibles vinculaciones.



## Ilustración 5 Ejemplo de codificación de documentos





## Anexo 2 Cronograma de entrevistas

<u>Entrevistado</u>	<u>Fecha</u>	<u>Hora</u>
Informante 1	4 de noviembre de 2016	11:00 am
Informante 2	4 de noviembre de 2016	12:00 am
Informante 3	4 de noviembre de 2016	13:00 am
Informante 4	11 de noviembre de 2016	9:30 am
Informante 5	29 de noviembre de 2016	9:00 am
Informante 6	8 de diciembre de 2016	10:00 am
Informante 7	13 de enero de 2017	9:15 am
Informante 8	24 de enero de 2017	9:30 am
Informante 9	2 de febrero de 2017	9:30 am



### **Anexo 3 *Protocolo de entrevistas a profundidad semiestructuradas***

De conformidad con Hernández, Fernández y Baptista (1991), se seguirá el siguiente protocolo para entrevistar a las personas seleccionadas del INALI, así como a los solicitantes de información (pp. 599 – 602):

1. El propósito de las entrevistas es obtener respuestas sobre la materialización de la transparencia (en sus diversas formas de entenderla) en el INALI a través de la perspectiva de los entrevistados ("en sus propias palabras").
2. El "experto" es el mismo entrevistado, por lo que se le debe escuchar con atención y cuidado.
3. Resulta interesante el contenido y la narrativa de cada respuesta.
4. Se deberá lograr naturalidad, espontaneidad y amplitud en las respuestas.
5. Es muy importante generar un clima de confianza en el entrevistado y desarrollar empatía con él.
6. Cada situaciónón será diferente, por lo que resulta necesario adaptarse a cada entrevistado.
7. Se deberán evitar elementos que obstruyan la conversaci3n, tales como el timbre de alg3n tel3fono, el ruido de la calle, el humo de un cigarro, las interrupciones de terceros, el sonido de un aparato, o cualquier otra distracci3n.
8. Nunca se debe interrumpir al entrevistado, sino guiarlo con discreci3n.
9. No se deber3 brincar "abruptamente" de un tema a otro, ya que si el entrevistado se enfoc3 en un tema, no hay que perderlo, sino profundizar en el asunto.
10. Siempre se informará al entrevistado sobre el prop3sito de la entrevista y el uso que se le dar3 a 3sta.
11. Nunca se deber3 incomodar al entrevistado o invadir su privacidad.
12. Es indispensable no preguntar de manera tendenciosa o induciendo la respuesta.



13. Se deberá demostrar interés en las reacciones del entrevistado al proceso y a las preguntas.
14. Cuando al entrevistado no le quede clara una pregunta, es recomendable repetirla; del mismo modo, en el caso de que una respuesta no resulte entendible o clara, será conveniente solicitar que se repita la respuesta para verificar errores de comprensión.
15. Cuando las respuestas estén incompletas pueden hacerse pausas para sugerir que falta profundidad o hacer preguntas y comentarios de ampliación.
16. Se deberá estar preparado para lidiar con emociones y exabruptos.
17. Cada entrevista es única y crucial, y su duración debe mantener un equilibrio entre obtener la información de interés y no cansar al entrevistado.
18. Siempre es necesario demostrar al entrevistado la legitimidad, seriedad e importancia del estudio y la entrevista.
19. El entrevistado debe tener siempre la posibilidad de hacer preguntas y disipar sus dudas.
20. Para el desarrollo de las entrevistas se debe contar con equipo de grabación idóneo, con la finalidad de obtener audios con excelente calidad que facilite su análisis.



**Tabla 5 Guía de entrevista para servidores públicos del INALI**

<b>Fecha:</b>	<b>Hora:</b>
<b>Lugar:</b>	
<b>Entrevistador (a):</b>	<b>Entrevistado(a) (nombre y puesto):</b>
<b>Introducción:</b>	
<b>Características de la entrevista:</b>	
<b>Preguntas:</b> <ol style="list-style-type: none"><li>1. <i>¿Qué mecanismos de transparencia ha implementado el INALI para ir más allá de lo que prevé u ordena la Ley General y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública?</i></li><li>2. <i>¿Cómo difunden el principio de transparencia entre los servidores públicos del INALI?</i></li><li>3. <i>¿Cómo van con el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que establece la Ley General y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública?</i></li><li>4. <i>¿Cómo logran que la información llegue a los hablantes de lenguas indígenas?</i></li><li>5. <i>¿Desde su perspectiva, cuál es el tipo de información que le interesa conocer a los hablantes de lenguas indígenas?</i></li><li>6. <i>¿Me puede platicar cómo es la política de transparencia del INALI?</i></li><li>7. <i>¿Cuáles son las estrategias o qué ha hecho el INALI para ayudar a que las demás instituciones públicas cumplan con la obligación de difundir información en lenguas indígenas?</i></li><li>8. <i>¿Cómo han influenciado las leyes de transparencia el día a día en las atribuciones y funciones del INALI?</i></li><li>9. <i>¿Para usted, qué es la transparencia?</i></li><li>10. <i>¿Cómo evalúan la transparencia en el INALI?</i></li></ol>	
<b>Observaciones:</b>	

Ilustración 6 Categorías de la transparencia





## Índice de tablas e ilustraciones

### Tablas:

TABLA 1 DIFERENTES ACEPCIONES DEL DERECHO.....	45
TABLA 2 CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA DEL INALI.....	68
TABLA 3 PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	82
TABLA 4 CODIFICACIÓN DE DOCUMENTOS .....	97
TABLA 5 GUÍA DE ENTREVISTA PARA SERVIDORES PÚBLICOS DEL INALI .....	102

### Ilustraciones:

ILUSTRACIÓN 1 INCLUSIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO .....	22
ILUSTRACIÓN 2 LA TRANSPARENCIA COMO OBLIGACIÓN .....	44
ILUSTRACIÓN 3 PORTAL DE OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA (INALI).....	67
ILUSTRACIÓN 4 ENCUESTA DE SATISFACCIÓN .....	76
ILUSTRACIÓN 5 EJEMPLO DE CODIFICACIÓN DE DOCUMENTOS .....	98
ILUSTRACIÓN 6 CATEGORÍAS DE LA TRANSPARENCIA .....	103

