

LOS RETOS DEL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA. LA RELACIÓN ENTRE LOS ÓRGANOS GARANTES FEDERAL Y LOCALES

Oscar M. GUERRA FORD*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El contexto en que se establecerá el Sistema Nacional de Transparencia.* III. *Escenario actual de la transparencia y el acceso a la información.* IV. *Relación de los órganos garantes federal y de las entidades federativas.* V. *El Sistema Nacional de Transparencia.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

El contenido de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información plantea la creación de un marco normativo nacional para la defensa del derecho de acceso a la información y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las instituciones públicas. Esto será materializado por leyes generales de transparencia y acceso a la información, de protección de datos personales y de archivos, que establecerán altos estándares para regular la apertura de la información y la protección de los datos privados de las personas.

El contenido de esta reforma nos conduce a la institución de un Sistema Nacional de Transparencia, cuyo propósito será hacer efectivos los derechos tutelados por los órganos garantes de transparencia,¹ contribuir a la rendición de cuentas y coadyuvar en el combate a la corrupción a lo largo de todo el territorio nacional.

* Maestro en ciencias económicas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Ex comisionado del Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

¹ Este artículo se referirá a las instituciones garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales de todo el país como *órganos garantes de transparencia*.

Este artículo expone brevemente el contexto en que se presenta el Sistema Nacional de Transparencia; el estado actual en que se encuentra la transparencia, el acceso a la información y los órganos garantes de transparencia; la relación entre los órganos garantes federal y de las entidades federativas; así como una serie de acciones para hacer realidad el mencionado Sistema.

Para ello será indispensable el protagonismo de los órganos garantes de transparencia, en una interacción permanente con los sujetos obligados a las leyes en la materia y la sociedad civil, a fin de que todos los actores de la rendición de cuentas se vean involucrados en el flujo de la información pública y la protección de los datos privados de la población.

Las políticas que se deriven del Sistema Nacional de Transparencia deberán tener un impacto en el mediano plazo, medido en términos de participación ciudadana y un mayor ejercicio democrático, en el marco de un Estado cuya sociedad se convierta cada vez más en protagonista de los asuntos públicos.

II. EL CONTEXTO EN QUE SE ESTABLECERÁ EL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

Aunque ya se ha explicado con todo detalle en distintos foros, haré una breve semblanza del proceso legal que ha experimentado el derecho de acceso a la información hasta nuestros días, con el único propósito de establecer un marco de referencia; es decir, enunciare las etapas decisivas que han transcurrido para llegar a la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, publicada el 7 de febrero de 2014.

Comienzo por citar las palabras que se agregaron al artículo 6o. constitucional en la reforma de 1977: “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. Esta simple frase debió establecer la posibilidad de conocer información de las instituciones públicas, pero en la práctica las diez palabras incorporadas jamás se interpretaron en beneficio del acceso a la información para particulares.

La segunda etapa importante se dio con el impulso de la sociedad civil, especialmente con el activismo del llamado “Grupo Oaxaca”, que derivó en la expedición de leyes de transparencia, tanto federal como de las entidades federativas; sin embargo, estas leyes se caracterizaron por privilegiar la reserva de la información en lugar de normar su apertura en las instituciones gubernamentales. Esta etapa transcurrió entre los años 2002 y 2006.

Para 2007, nuevamente el impulso de la sociedad, de académicos, de órganos garantes de transparencia y de otros actores políticos culminó con la reforma constitucional al artículo 6o., que fue un intento de homologar

el marco normativo en todo el país para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información para todos los mexicanos. El resultado fue una interpretación heterogénea del texto constitucional que llevó a una multiplicidad de criterios para brindar el acceso a la información, que variaban considerablemente de una entidad a otra, estableciendo ciudadanos de primera, segunda y tercera categorías en lo que a la transparencia y el acceso a la información se refiere.

No obstante, la adición de un párrafo y siete fracciones al artículo 6o. de nuestra carta magna proyectó al escenario nacional no sólo el derecho de acceso a la información, también los derechos de acceso y rectificación de los datos personales y el cuidado y mejoramiento de los archivos públicos.

Después de casi doce años de marcadas diferencias entre leyes de acceso a la información, alcanzamos un consenso nacional entre autoridades y sociedad civil para reformar diversos artículos de la Constitución mexicana, con el fin de sentar las bases para la creación de un Sistema Nacional de Transparencia. Las acciones estratégicas de este Sistema se aplicarán a lo largo y ancho del territorio nacional, a efectos de homologar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, derechos que son tutelados por los órganos garantes de transparencia.

El resultado de todo este proceso es lo que se ha dado en llamar la “Transparencia 3.0”, que generará una tercera generación de leyes en la materia que, como se puede advertir en el contenido de la reforma, serán homogéneas en toda la República mexicana.

Los aspectos relevantes de la reforma constitucional de transparencia se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Autonomía constitucional para todos los órganos garantes de transparencia.
- Leyes generales en materia de transparencia y acceso a la información, protección de datos personales y archivos.
- Organismo garante federal autónomo con competencia para conocer asuntos de los tres poderes y órganos autónomos del ámbito federal, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- El organismo garante federal autónomo como segunda instancia para la población de todo el país.
- Poder de atracción del organismo garante federal autónomo.
- Resoluciones definitivas e inatacables para todos los sujetos obligados.
- Integrantes del órgano federal designados por el Senado de la República.

- Capacidad del órgano federal para interponer controversias constitucionales.
- Capacidad de todos los órganos garantes autónomos para interponer acciones de inconstitucionalidad en sus respectivos ámbitos de competencia.
- Partidos políticos como sujetos obligados directos y personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos como indirectos (sindicatos, fundaciones, organizaciones sociales).
- Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.
- El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos se coordinará con la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y los órganos garantes de las entidades federativas, para “fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano”. A estas instituciones se deberá sumar el órgano anticorrupción que surja de la reforma que está pendiente en esta materia.
- Creación de un organismo específico para la regulación de los datos personales en posesión de particulares.

De acuerdo con el nuevo texto constitucional, el organismo garante federal autónomo se constituye como la cabeza del Sistema Nacional de Transparencia, ahora que es independiente del Ejecutivo federal y competente para garantizar los derechos mencionados en todo el país, ya sea de manera directa en las instituciones públicas federales o como segunda instancia en las instituciones públicas de las entidades federativas.

III. ESCENARIO ACTUAL DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN²

Con la reforma constitucional de 2007, todos los involucrados en la materia pensamos que la adición de un párrafo y siete fracciones homologaría el derecho de acceso a la información en todo el país, pero la realidad nos enseñó que estábamos muy lejos de lograr este objetivo, por lo tanto, como señaló en su momento Alonso Lujambio, el modelo de la reforma de 2007 se agotó y es necesario buscar otro.

² Gran parte de los datos presentados en este apartado están basados en el libro *Los órganos garantes de transparencia*, escrito por el autor de este artículo y editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con su debida actualización.

Actualmente existe una gran heterogeneidad en las leyes de acceso a la información y en los órganos garantes de transparencia del país, por ejemplo:

- Los plazos establecidos para la respuesta a las solicitudes de información son dispares; en algunos estados el plazo normal es de cinco días hábiles y en otros de hasta veinte. Si consideramos la prevención y ampliación de plazo, éstos van desde diez hasta cincuenta días hábiles.
- Respecto al procedimiento para resolver las inconformidades, sin considerar pequeñas diferencias, podemos hacer una agrupación de hasta seis formas de procedimientos disímiles. En cuanto a los plazos para dictar las resoluciones, hay órganos garantes que tienen siete o diez días como periodo normal, y otros hasta cincuenta o cincuenta y cinco días hábiles. Con los plazos de ampliación y prevención, hay un caso que nos lleva hasta los ciento cinco días hábiles.
- Cuatro estados no cuentan con normatividad en materia de archivos con jerarquía de ley.
- Únicamente el 64% de las leyes establecen la obligación de publicar indicadores de gestión para todos los sujetos obligados.
- Siete legislaciones no establecen el deber de publicar los recursos públicos otorgados a personas físicas y morales.
- De los treinta y tres órganos garantes, veinte cuentan con autonomía constitucional, nueve con autonomía otorgada por la ley en la materia y cuatro son organismos descentralizados de la administración pública.
- La duración en el cargo de consejeros o comisionados varía de entre tres y siete años; en algunos casos con posibilidad de reelección.
- Existen distintos procedimientos para la designación de los comisionados o consejeros, muchas veces, sujetos a la discrecionalidad de las autoridades o de las fuerzas políticas.
- Los procedimientos para sancionar las faltas cometidas a la normatividad son diversos: trece órganos garantes emiten sanciones de manera directa (administrativas y pecuniarias); trece de manera indirecta (vista a los órganos de control); y siete pueden hacerlo de manera directa, pero, en caso de persistir los incumplimientos, tienen la posibilidad de dar vista a los órganos de control o a los superiores jerárquicos.
- La mayoría de los órganos garantes no evalúa sistemáticamente y con criterios específicos el cumplimiento de las leyes de transparen-

cia, especialmente, la información de oficio publicada en los portales de Internet.

- Tampoco cuentan con programas integrales y sistemáticos de capacitación para los servidores públicos.
- Sólo once entidades federativas cuentan con leyes específicas de Protección de Datos Personales, además de la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de Particulares.
- El presupuesto asignado a las entidades federativas para transparencia es muy variado: para 2014, estados como Chiapas, Puebla y Michoacán destinaron recursos per cápita de 1.79, 2.16 y 2.18 pesos para sus órganos garantes, respectivamente; mientras que Quintana Roo y Campeche asignaron 17.13 y 20.71 pesos, de manera respectiva. El promedio de presupuesto destinado a los órganos garantes de las entidades per cápita fue de 6.65 pesos.
- En proporción con el presupuesto total de las entidades federativas, el órgano garante de Chiapas recibió el 0.01%, y los de Michoacán, Puebla y Guerrero el 0.02%, por debajo del promedio que fue de 0.05%; en el otro extremo, el órgano de transparencia de Campeche obtuvo el 0.10% y el de Quintana Roo el 0.11 por ciento.
- La desproporción se refleja en el número de solicitudes de información por entidad federativa. Por ejemplo, en 2012, cinco entidades concentraron el 58.2% del total de solicitudes realizadas en el país, sin considerar a los sujetos obligados federales. En cambio, dieciséis estados apenas alcanzaron el 17.0% del total. Asimismo, los índices de recurrencia, que son los porcentajes de solicitudes con recursos de revisión, oscilan entre el rango de 0.2% y 56.6 por ciento.
- El número de solicitudes por cada cien mil habitantes también varía considerablemente: en Colima y el Distrito Federal se realizan 2 mil 843 y mil 32 solicitudes, respectivamente, y en Baja California Sur y Jalisco 73; Chiapas apenas llega a 46 solicitudes.

Por otro lado, si acudimos a las encuestas recientes sobre la percepción de la sociedad respecto a la transparencia, encontramos lo siguiente:

- Según una encuesta de Parametría, en nuestro país existe la impresión de un gobierno opaco, cuya información sobre “gastos, sueldos de funcionarios o datos de licitaciones es oculta y difícil de conocer”.³

³ Parametría. Consultado en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.h?c=4672#.U7cDiXuId0.twitter.

- Asimismo, de acuerdo con Transparencia Internacional, México tiene un alto índice de percepción de servidores públicos corruptos, en todos los ámbitos de gobierno.⁴
- Además, solamente el 37% de los mexicanos ha escuchado algo sobre la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el 60% desconoce que existen órganos garantes para defender sus derechos de acceso a la información y a la protección de sus datos personales.⁵

Los resultados de la Métrica de la Transparencia 2007 y 2010, que llevó a cabo el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE),⁶ son más explícitos en las diferencias sobre el ejercicio del derecho de acceso a la información de un estado a otro, y los promedios globales nos muestran que el país apenas pasa de panzazo: 5.96 en 2007 y 7.32 en 2010, de acuerdo con la metodología empleada por dicha institución.

Sin embargo, los dos estudios realizados por el CIDE nos enseñan que el problema más alarmante está en la heterogeneidad, no sólo de la normatividad y los organismos garantes de transparencia, sino del cumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados de una misma entidad.

Entonces, por más esfuerzos que los gobiernos realicen para difundir y promocionar la transparencia y el combate a la corrupción, no se ha logrado causar en la sociedad una impresión favorable para disminuir los altos índices de percepción de gobiernos corruptos en todo el territorio nacional.

Ante ese escenario, los órganos garantes de transparencia están obligados a generar los instrumentos y herramientas que den a conocer y faciliten la práctica de los derechos de acceso a la información y de protección, acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales (derechos ARCO) de manera uniforme en todas las entidades federativas.

⁴ Transparencia Internacional. Consultado en: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.

⁵ Estudio de opinión 2013 del IFAI, elaborado por Covarrubias y Asociados. Consultado en <http://inicio.ifai.org.mx/EstudiosOpiniones/DGCSD%20Estudio%20de%20Opini%C3%B3n%202013.pdf>.

⁶ Resultados de la Métrica de la Transparencia realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) consultados en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>.

IV. RELACIÓN DE LOS ÓRGANOS GARANTES FEDERAL Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El texto del artículo 6o. constitucional, apartado A, fracción VIII, párrafo cuarto, otorga al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) la facultad de actuar como una segunda instancia para los particulares que están inconformes con la resolución dictada por el órgano garante de la entidad federativa a su recurso de revisión. El texto constitucional señala: “También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley”.

La Ley General y las leyes federal y locales determinarán la manera en que el IFAI actuará para resolver las inconformidades presentadas por los particulares, si es que un órgano garante de los estados o del Distrito Federal determinó la reserva, confidencialidad, inexistencia o la negativa de la información.

Además, el quinto párrafo de ese mismo artículo, apartado y fracción faculta al IFAI para atraer recursos de revisión que por su interés y trascendencia lo ameriten; el párrafo señala: “El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten”.

Nuevamente, el ejercicio de esta atribución deberá estar normado en la Ley General y las leyes federal y locales, para dejar en claro sus alcances y consecuencias. La atracción de los recursos podrá hacerse por iniciativa del propio IFAI o a petición fundada del organismo garante de la entidad federativa; no obstante, en ambos casos la normatividad debe ser específica, para acotar la discrecionalidad.

Estas dos facultades constitucionales del IFAI lo constituyen como una instancia revisora de los órganos garantes de transparencia del país; por lo tanto, el IFAI también tendrá que emitir criterios homogéneos de interpretación y aplicación de la normatividad para la emisión de sus resoluciones, a fin de evitar las divergencias y lograr un esquema único de alcance nacional.

Por otro lado, el artículo 6o. constitucional, apartado A, fracción VIII, párrafo décimo sexto, señala lo siguiente:

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano.

Con base en este párrafo, el IFAI tiene el compromiso de coordinar la creación y consolidación del Sistema Nacional de Transparencia y conducir las acciones que se deriven de éste.

No se trata de imponer un orden jerarquizado, sino de una coordinación y colaboración permanente entre órganos garantes para dar vida al Sistema, y de la coordinación con las demás entidades de fiscalización, archivos, estadística y geografía, y en su momento con el organismo anticorrupción que se establezca a raíz de la reforma aún pendiente, para fortalecer la rendición de cuentas en el país. Finalmente, todas las acciones del Sistema Nacional de Transparencia encaminadas a fortalecer la transparencia y el acceso a la información, fortalecerán por extensión la rendición de cuentas, dado que los dos primeros son elementos esenciales para que esta última se pueda dar.

Así, la relación entre el órgano garante federal autónomo y los órganos de transparencia de las entidades federativas debe ser muy cercana, como no ha sido hasta ahora, y de una interacción constante para apoyarse mutuamente en las múltiples tareas inherentes a su naturaleza y en el impulso al ejercicio de los derechos tutelados, sin quebrantar el federalismo ni caer en el intervencionismo; es decir, con un respeto a las competencias de cada órgano según lo mandata la Constitución y las leyes reglamentarias.

V. EL SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA

El Sistema representa la suma de esfuerzos de todos los organismos garantes de transparencia, encabezados por el IFAI, para generar acciones encaminadas a garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.

Todavía está por definirse concretamente en qué consistirá la coordinación con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Archivo General de la Nación (AGN), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y, cuando se instituya, el órgano de prevención y combate a la corrupción; sin embargo, es clara la necesidad de conformar una comisión in-

terinstitucional para generar acciones conjuntas encaminadas a mejorar la fiscalización, el orden y la administración de los archivos, el flujo y el uso de la información y el combate efectivo de las prácticas corruptas, en el marco del propio Sistema Nacional de Transparencia.

Por su parte, el diseño y establecimiento de este Sistema tendrá su fundamento en las leyes generales de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de Protección de Datos Personales, toda vez que este Sistema deberá incluir la protección de los datos privados de las personas en posesión de sujetos obligados y el ejercicio de los derechos ARCO, como parte integral de la tutela de estos derechos por parte de los órganos garantes de transparencia.

El Sistema deberá actuar como un cuerpo confederado similar a otros organismos como el Sistema Nacional de Archivos, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, y el Sistema Nacional de Fiscalización, con el reconocimiento de los 33 órganos garantes de transparencia del país. Contará con un órgano de coordinación con solidez legal, cuyo antecedente podría ser la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP), para establecer las reglas de operación, responsabilidades, competencias y procedimientos. Desde mi punto de vista, el Sistema Nacional de Transparencia debe impulsar, a nivel nacional, el principio de máxima publicidad, la transparencia de la información y la apertura gubernamental, en equilibrio con el derecho a la protección de datos personales.

Las líneas estratégicas que deberán establecerse, son las siguientes:

- Dictar una política nacional de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales; es decir, que las acciones esenciales para la práctica de estos derechos se repliquen en todas las entidades federativas, con base en el contenido de las leyes generales.
- Formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas y estrategias en la materia.
- Definir criterios para resolver de forma homogénea los recursos de revisión a nivel nacional, lo que, en su momento, deberá también reducir los casos en que los particulares hagan uso de la segunda instancia ante el IFAI. Cabe señalar que en la COMAIP ya se está trabajando en esta tarea, aunque es claro que debemos esperar a la expedición de las leyes generales para poder afinar estos criterios.
- Elaborar los lineamientos generales en materia de reserva de la información, que puedan conducir la metodología de argumentación en las pruebas de daño que deban realizar los sujetos obligados,

y en las pruebas de interés público que lleven a cabo los órganos garantes.

- Elaborar los lineamientos para la publicación homogénea de la información de oficio en los portales de Internet de los sujetos obligados, información de transparencia proactiva, así como los criterios para la apertura de los formatos de los datos más requeridos por la sociedad en los estándares derivados de las políticas de la Alianza por el Gobierno Abierto. Esta Alianza no se puede quedar solamente en el ámbito federal, sino que debe alcanzar a los gobiernos de las entidades federativas y municipales.
- Crear un sistema electrónico para la organización, operación y modernización tecnológica de las instituciones en materia de acceso a la información y recursos de revisión y aquellos de segunda instancia (IFAI); todo ello bajo estándares y criterios uniformes para homologar procedimientos de acceso a la información y protección de datos. Esto significa construir un nuevo sistema INFOMEX para hacer accesible a todo el país el ejercicio de sus derechos con el uso de la telefonía fija, celular (teléfonos inteligentes), del iPad y de cualquier tipo de tableta electrónica, además de los equipos de cómputo; también se está incorporando un *software* para que las personas con capacidades diferentes puedan hacer uso del servicio de información pública. Se trata de facilitar el ingreso de solicitudes desde cualquier punto del país, no sólo al gobierno federal, sino a cualquier institución pública de las entidades federativas.
- Asimismo, se está integrando a este sistema INFOMEX el portal de las obligaciones de transparencia (POT) y el buscador de información a nivel nacional (ZOOM). Es decir, desde un solo portal de Internet se podrá acceder a la información de todas las instituciones públicas del Estado, ya sea con la búsqueda de datos en la página de las obligaciones de transparencia (información de oficio) o mediante solicitudes de información. Este proyecto ambicioso ya se está trabajando y esperamos tenerlo pronto en operación.
- Diseñar, implementar y regular el Sistema Nacional de Capacitación, fundado en el desarrollo de habilidades y competencias para la gestión, clasificación, protección, publicidad, apertura y otorgamiento del acceso a la información por parte de los servidores públicos de los sujetos obligados y unidades de enlace.
- Todo servidor público que maneje información debe contar con los cursos mínimos sobre las leyes de transparencia y acceso a la información y de protección de datos personales. Para ello, estamos

expandingo el alcance del aula virtual con el fin de que todos los funcionarios e interesados puedan cursar en línea estos temas.

- Regular los procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, permanencia, evaluación, certificación y registro de los servidores públicos de las unidades de enlace de los sujetos obligados de todos los ámbitos y órdenes de gobierno en el Estado mexicano y de los órganos garantes de transparencia.
- Regular los sistemas disciplinarios, así como de reconocimientos, estímulos y recompensas de los servidores públicos de las instituciones garantes del acceso a la información y de datos personales.
- Promover la capacitación, profesionalización y eficiencia del personal que labora en los órganos garantes, buscando establecer programas de servicio profesional de carrera.
- Definir e implementar los parámetros y estándares homogéneos de evaluación para el cumplimiento cabal de la ley, tanto en obligaciones de oficio como en otras esferas de la ley.
- En octubre de 2014 se darán a conocer los resultados de la Métrica de la Transparencia, que serán fundamentales para llevar a cabo un diagnóstico que nos ayude a determinar las políticas que deberán implementarse para homologar el ejercicio de los derechos tutelados.
- Desarrollar indicadores que midan la eficiencia y eficacia de la gestión de los sujetos obligados en cumplimiento de sus atribuciones. Este tipo de indicadores son de rendición de cuentas; sin embargo, la mayoría de las instituciones públicas carece de ellos y cuando se llega a presentar una solicitud relativa al cumplimiento de las metas institucionales, algunas veces la respuesta es una reserva de la información o una declaración de inexistencia, lo cual deriva en un recurso de revisión.
- Asimismo, es necesario desarrollar indicadores para conocer el avance de la transparencia y medir el grado de apertura gubernamental en toda la República mexicana. Debemos implementar una métrica nacional que evalúe año con año el cumplimiento de los derechos tutelados por los órganos garantes de transparencia, desde la perspectiva de que *lo que no se mide no se puede mejorar*.
- Diseñar instrumentos que permitan explotar la información estadística para identificar patrones de comportamiento en los sujetos obligados, usuarios y demás actores involucrados, para la toma de decisiones y la creación de estrategias.

- Impulsar la participación de la sociedad civil y de las instituciones académicas en los procesos de evaluación de las políticas de transparencia y de protección de datos, no sólo en el centro del país, sino en todas las entidades federativas. Este es un asunto fundamental para dinamizar el derecho de acceso a la información.
- Establecer el Fondo de Aportaciones Federales para la Transparencia (APORTA), para que, de manera paulatina, se homologuen los presupuestos de los órganos garantes.
- Realizar acciones y programas conjuntos que hagan posible la extensión, difusión y profundización de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.
- Elaborar los lineamientos generales para la protección de datos personales en posesión del sector público, definiendo y diferenciando la protección que deben tener los servidores públicos.
- Definir los lineamientos de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales (ARCO) para su ejercicio efectivo.
- Desarrollar planes de alcance nacional para la investigación y el conocimiento del avance en la protección de datos personales.
- Generar una plataforma informática que permita tener un registro homogéneo de sistemas de datos personales en posesión del sector público (gobierno federal, de estados y municipios), así como dar cumplimiento al deber de informar sobre la forma en la que son tratados los datos personales.

VI. CONCLUSIONES

La reforma constitucional del 7 de febrero pasado posiciona al IFAI a la cabeza del Sistema Nacional de Transparencia; por lo tanto, este órgano autónomo federal está obligado a plantear las líneas de acción de este Sistema y a coordinarse con todas las instituciones que lo integran, para definir y desarrollar los programas estratégicos que aseguren a la población el ejercicio de sus derechos.

La coordinación y colaboración entre los 33 órganos garantes será determinante para construir un Sistema Nacional de Transparencia robusto y funcional, que genere beneficios reales para toda la población en igualdad de circunstancias, independientemente de la entidad federativa en donde habite.

Una vez que se expidan las leyes generales se establecerán con claridad los fundamentos y los alcances del Sistema Nacional de Transparencia, toda

vez que las leyes determinarán puntualmente las atribuciones del órgano garante federal y de los órganos garantes de las entidades federativas. No obstante, desde ahora debemos trazar, el contenido de dichas leyes para concebir este Sistema de la manera que más convenga a los mexicanos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS (CIDE), resultados de la Métrica de la Transparencia 2010, consultado en: <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/>.

GUERRA Ford, Oscar M., *Los órganos garantes de transparencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS, *Estudio de opinión 2013 del IFAI*, elaborado por Covarrubias y Asociados. Consultado en: <http://inicio.ifai.org.mx/EstudiosOpiniones/DGCSD%20Estudio%20de%20Opini%C3%B3n%202013.pdf>.

PARAMETRÍA. Investigación estratégica, análisis de opinión y mercado. Análisis paramétrico, consultado en: http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4672#.U7cDiXupId0.twitter.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, *Corruption Perceptions Index 2013*, consultado en: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>.